

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**El diseño de las políticas públicas: un diseño etnográfico sobre
el proceso de formulación de una política en el caso del estado
plurinacional ecuatoriano**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Andrea Celinda Madrid Tamayo

Directores

**Almudena Cortés Maisonave
Fernando García Serrano**

Madrid

© Andrea Celinda Madrid Tamayo, 2020

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**El diseño de las políticas públicas: un análisis etnográfico sobre el
proceso de formulación de una política en el caso del Estado
plurinacional ecuatoriano.**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

Presentada por: **Andrea Celinda Madrid Tamayo**

Directora: **Dra. Almudena Cortés Maisonave**

Director: **Dr. Fernando García Serrano**

Doctorado en Sociología y Antropología

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

DOCTORADO EN SOCIOLOGÍA Y ANTROPOLOGÍA

Título de la Tesis Doctoral

**El diseño de las políticas públicas: un análisis etnográfico sobre el
proceso de formulación de una política en el caso del Estado
plurinacional ecuatoriano.**

Doctoranda

ANDREA CELINDA MADRID TAMAYO

Director de la Tesis

DRA. ALMUDENA CORTÉS MAISNONAVE, UCM

DR. FERNANDO GARCÍA SERRANO, FLACSO - Sede Ecuador

Madrid, 2019



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

**DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DE LA TESIS
PRESENTADA PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE DOCTORA**

Doña **Andrea Celinda Madrid Tamayo**, estudiante en el Programa de Doctorado en **Sociología y Antropología**, de la Facultad de **Ciencias Políticas y Sociología** de la Universidad Complutense de Madrid, como autora de la tesis presentada para la obtención del título de Doctora y titulada: **“El diseño de las políticas públicas: un análisis etnográfico sobre el proceso de formulación de una política en el caso del Estado plurinacional ecuatoriano.”** y dirigida por la **Dra. Almudena Cortés Maisonave** y por el **Dr. Fernando García Serrano**.

DECLARO QUE:

La tesis es una obra original que no infringe los derechos de propiedad intelectual ni los derechos de propiedad industrial u otros, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, en particular, la Ley de Propiedad Intelectual (R.D. legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, modificado por la Ley 2/2019, de 1 de marzo, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia), en particular, las disposiciones referidas al derecho de cita.

Del mismo modo, asumo frente a la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido de la tesis presentada de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

En Madrid, a 16 de noviembre de 2019

Fdo.:

Esta DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD debe ser insertada en la primera página de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor.

Agradecimiento

A todos/as quienes me han enseñado los fundamentos de mi identidad: sobre el tiempo cíclico y no lineal, en donde la vida nos vuelve a poner en las mismas situaciones una y otra vez, para aprender de los errores e ir cambiando las acciones. La visualización del pasado y los/as ancestros/as siempre adelante de mis ojos, como saberes que guían los pasos y que vemos cotidianamente, y la concepción del futuro atrás, como perspectiva del tiempo que no conocemos y que no miramos. El sentido de lo comunitario como razón de ser de la existencia y a quien nos debemos. Al aire, el fuego, el agua y la tierra como elementos que me integran y me constituyen y a quienes les debo mi vida. A la concepción del espacio a partir del Hanan Pacha, Kay Pacha y el Uku Pacha, como complementariedades absolutas y presentes en cada momento.

A Almudena Cortés y Fernando García por todo el tiempo dedicado y por creer en mi trabajo.

A la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e innovación (SENESCYT), por la beca concedida para la realización de mis estudios doctorales, fondos sin los cuales me hubiera sido imposible cumplir con este sueño.

A Balbina Centeno y José Nogueira, mi familia, por su generosidad, por recibirme y por su ayuda incondicional.

A Nina Safont Guardia, mujer fuerte y generosa, quien me apoyó durante la época más difícil de mi vida y gracias a quien pude escribir gran parte de esta tesis.

Dedicatoria

A Inkarri, el mayor acto altruista de mi existencia.

A mi madre (Sara María Tamayo Pineda) y a mi abuela (Luz Aida Pineda Burgos), por ser el ejemplo de lucha, fuerza y perseverancia que he admirado y seguido durante mi vida.

Índice de contenidos

Agradecimiento.....	4
Dedicatoria.....	5
Índice de contenidos	7
Índice de tablas	10
Índice de gráficos.....	11
Glosario de siglas.....	12
Resumen.....	14
Abstract.....	21
INTRODUCCIÓN	23
Problemas y preguntas de investigación.....	29
Estructura del documento	36
CAPÍTULO I: TEORÍA Y MÉTODO	41
Introducción	41
1.1. Conformando la nación.....	43
1.2. Nación-nacionalidad versus plurinacionalidad en Ecuador.....	53
1.3. Desde el Multiculturalismo y la pluriculturalidad hacia la interculturalidad en América Latina	56
1.4. La construcción teórica de lo plurinacional.....	64
1.5. Las políticas públicas y su estudio.....	74
1.6. El análisis de las políticas públicas desde la Antropología.....	83
1.7. Metodología: etnografía y autobiografía	94
1.7.1. Etnografía de las políticas públicas	94
1.7.2. Técnicas de investigación utilizadas.....	109
1.7.2.1. Revisión bibliográfica.....	110

1.7.2.2. Observación participante y entrevistas	110
CAPÍTULO II.....	114
DE LA NACIÓN ECUATORIANA A LA PLURINACIONALIDAD E INTERCULTURALIDAD.....	114
Introducción	114
2.1. El establecimiento del sistema colonial	115
2.2. El surgimiento del Estado nación poscolonial: la colonización republicana... ..	121
2.3. “Lo indígena” en la construcción del Estado ecuatoriano	128
2.4. Enfrentando al Estado colonizado: la plurinacionalidad	137
2.5. El camino hacia el reconocimiento del Estado plurinacional e intercultural... ..	144
2.5.1. Transformación estructural del Estado	153
2.5.2. Incorporación en el Estado ecuatoriano	158
CAPÍTULO III.....	170
LO PLURINACIONAL E INTERCULTURAL EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO	170
Introducción	170
3.1. Nueva Constitución, “nuevo” Estado	172
3.2. La reforma del Estado.....	181
3.2.1. Anclaje institucional de la reforma	194
3.3. El cambio institucional del Ejecutivo	200
3.3.1. Racionalización de la estructura de la Función Ejecutiva: racionalizar, desprivatizar y descorporativizar.	207
3.3.2. Recuperación de las facultades de rectoría, regulación y control del Estado central.....	211
3.3.3. Diferenciación funcional de las entidades del Ejecutivo y homologación de sus estructuras básicas.....	214
3.3.3.1. Las herramientas ícono de la reforma del Estado: matriz de competencias y modelo de gestión	216
3.3.4. Creación espacios de coordinación intersectorial	220

3.4.	La desconcentración del Ejecutivo en los territorios	224
3.4.1.	Niveles desconcentrados y sus facultades diferenciadas	231
3.4.2.	Tipologías de desconcentración	236
3.4.3.	La distribución del Ejecutivo en el territorio	238
CAPÍTULO IV		244
DEL DICHO AL HECHO: DE LA NORMA CONSTITUCIONAL A LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS “DISTRITOS Y CIRCUITOS ADMINISTRATIVOS DE PLANIFICACIÓN” ..		244
Introducción		244
4.1.	Diseño y formulación de la política pública: un análisis desde la autobiografía 247	
4.2.	Los equipos técnicos y su anclaje institucional	251
4.3.	El día a día de la formulación de la política	257
4.3.1.	Distritos y circuitos: la decisión de su conformación	262
4.3.2.	Definición del número de distritos y circuitos a nivel nacional	269
4.3.3.	Estudio de Costos para salir del “subdesarrollo”	278
4.3.4.	Definición de los servicios públicos de cada entidad según su nivel territorial ..	286
4.3.4.1.	El caso del Ministerio de Educación ¿cómo se definió su prestación de servicios en distritos y circuitos?	291
4.4.	La implementación de la política: una transición desde la formulación	313
CONCLUSIONES		333
ENTREVISTAS		357
BIBLIOGRAFÍA		360
Legislación citada		374
ANEXO 1		378
Documentos de Trabajo-SENPLADES		378

Índice de tablas

Tabla 1: Relación entre los objetivos específicos y la metodología	111
Tabla 2: Problemas y objetivos de los derechos fundamentales y garantías constitucionales (Mesa 1)	173
Tabla 3: Problemas y objetivos de la estructura e institucionalidad del Estado (Mesa 3)	174
Tabla 4: Presencia de nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios en las zonas de administración.....	234
Tabla 5: Presencia territorial del Ejecutivo antes y después de la DET.....	239
Tabla 6: Ejes que conformaron la estructura del proyecto de implementación	255
Tabla 7: Cronología de esta política pública.....	260
Tabla 8: Estándares a nivel circuital	295
Tabla 9: Estándares a nivel distrital	296
Tabla 10: Estándares para los establecimientos educativos	299

Índice de gráficos

Gráfico 1: ¿Qué es la plurinacionalidad?.....	74
Gráfico 2: Analfabetismo en el Ecuador entre 1950 y 2001	133
Gráfico 3: Artículos constitucionales referentes a pueblos y nacionalidades	179
Gráfico 4: Organigrama Estructural.....	198
Gráfico 5: Comparación estructura de la Función ejecutiva en el 2007 y en el 2010, tras la reforma del Estado	209
Gráfico 6: Recuperación de las facultades para el gobierno central	212
Gráfico 7: Homologación de las estructuras de las instituciones públicas	215
Gráfico 8: Proceso de reforma institucional	218
Gráfico 9: Zonas de Planificación Nacionales.....	233
Gráfico 10: Unidades de planificación del Ministerio de Educación y del Ministerio de Salud, 2006	263
Gráfico 11: Jerarquía de los niveles administrativos de planificación.....	267
Gráfico 12: Servicios que se prestarían “idealmente” en cada zona.....	289
Gráfico 13: Servicios que se prestarían “idealmente” en cada distrito	290
Gráfico 14: Servicios que se prestarían “idealmente” en cada circuito	291
Gráfico 15: Metodología para la identificación de los “Costos para salir del subdesarrollo”	293
Gráfico 16: Esta unidad cuenta con el siguiente diseño arquitectónico y prestación de los servicios:	301
Gráfico 17: Ubicación espacial de una Unidad Educativa del Milenio	303
Gráfico 18: Publicidad difundida en torno a las Unidades Educativas del Milenio	304

Glosario de siglas

ANINP	Agenda nacional para la igualdad de nacionalidades y pueblos 2013-2017
CODENPE	Consejo Nacional de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos
CODAE	Consorcio de Desarrollo del Pueblos Afroecuatoriano
CODEPMOC	Corporación para el Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DINEIB	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe
FEI	Federación Ecuatoriana de Indios
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
IIE	Instituto Indigenista Ecuatoriano
INMOBILIAR	Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público
LOEI	Ley Orgánica de Educación Intercultural
MICC	Movimiento Indígena Campesino de Cotopaxi
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación

MININTER	Ministerio del Interior
MJDHC	Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos
MSP	Ministerio de Salud Pública
NTD	Norma Técnica de Desconcentración
ODR	Organismos de Desarrollo Regional
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
SIGOB	Sistema de Gestión para la Gobernabilidad
SNGR	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos
UEM	Unidades Educativas del Milenio

Resumen

La presente investigación doctoral denominada “El diseño de las políticas públicas: un análisis etnográfico sobre el proceso de formulación de una política en el caso del Estado plurinacional ecuatoriano”, reconstruye etnográficamente cómo los/as servidores/as públicos/as realizaron en el día a día la formulación de la política denominada “Distritos y circuitos administrativos de planificación”. Esta política, considerada una de las más importantes luego del Plan Nacional de Desarrollo, estaba anclada a una Constitución que se caracterizó por ser plurinacional e intercultural.

Para ello, se analizaron los antecedentes históricos que dieron lugar a la transición del Estado-nación al Estado-plurinacional ecuatoriano, así como el vínculo entre ambos términos y su conceptualización. En esta reflexión han aparecido los términos descolonización, autonomías e interculturalidad como fundamentales para entender el concepto de plurinacionalidad que, desde el 2008, se volvió infaltable en todos los documentos técnicos y políticos emitidos desde el Estado. Asimismo, se plantean las diferencias entre los conceptos de multiculturalismo, pluriculturalismo, interculturalidad y plurinacionalidad para esclarecer los retos que la nueva Constitución ecuatoriana asumió cuando caracterizó al Estado como plurinacional.

A través del análisis antropológico se cuestionó de manera crítica las certezas desde las que América Latina recibió las reformas estatales de gobiernos que, durante la década del 2000, fueron considerados “progresistas”. En el caso de Ecuador, muchas de las certezas desde las que partió el proyecto de gobierno de Rafael Correa (que inició en el 2007), se fueron transformando en el camino, generando importantes rupturas ideológicas y políticas con el movimiento indígena, que protagonizó múltiples movilizaciones sociales. Desde allí, se ha generado un cuestionamiento respecto a los paradigmas contruidos en torno a la reforma del Estado, al cambio institucional e inclusive a la misma Constitución.

El trabajo se efectuó mediante la aplicación de métodos y técnicas antropológicas de investigación cualitativa, en donde fue fundamental el acercamiento desde la Antropología y su base de referencia intercultural, en relación al análisis de las políticas. Se realizó una reconstrucción etnográfica sobre el diseño de esta política pública en el contexto del Estado plurinacional e intercultural ecuatoriano.

En contexto, los/as sujetos/as de estudio son los/as funcionarios/as responsables de la formulación de esta política, desde donde se analizó los determinantes socioculturales, desde los cuales realizaron su trabajo; elementos que, lejos de ser neutrales, condicionaron la implementación y ejecución de esta política.

El marco teórico se estructuró en el análisis de las políticas públicas desde la Antropología. Desde ahí, el estudio de las políticas se transforma en un instrumento que permite comprender las razones y las lógicas culturales, a través de las que se realizan determinadas intervenciones públicas. Esto supone replantear y revalorar las múltiples interpretaciones, los posicionamientos socioculturales, las definiciones e, incluso, las percepciones que tienen sus formuladores/as.

Las políticas generan efectos que van más allá de las intenciones de quienes las formulan y que pueden incluso llegar a ser imprevistas o inesperadas, debido a que forman parte de una compleja red de relaciones con diferentes actores, instituciones, símbolos y significados. Partiendo de la importancia que tienen los significados culturales para la Antropología, es necesario, identificar en el análisis de las políticas, lo que éstas significan.

Para ello se analizaron documentos oficiales sobre la reforma democrática del Estado ecuatoriano como los planes nacionales de desarrollo y los manuales técnicos, pero también documentos y herramientas técnicas de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), ministerio encargado de diseñar e implementar la política analizada, durante el período 2007-2013. Se entrevistó a autoridades y equipos técnicos

de la institución y a especialistas vinculados con el movimiento indígena que entretejieron la propuesta del Estado plurinacional e intercultural.

Si bien se identificó, recopiló y organizó el archivo documental (herramientas generadas, documentos de conceptualización, presentaciones con lineamientos conceptuales y metodológicos, actas de comités, ayudas memoria, matrices, etc.), más allá de un estudio de las herramientas diseñadas, esta investigación analizó desde la etnografía la formulación de la política de distritos y circuitos. A partir de allí, se buscó responder a la pregunta de investigación: ¿de qué manera puede la Antropología a través de un estudio etnográfico sobre el diseño de la política pública de distritos y circuitos administrativos de planificación, analiza la construcción o no del Estado plurinacional e intercultural?

La política que forma parte central del análisis estaba anclada programáticamente al proceso de desconcentración de la Función Ejecutiva, que fue impulsada desde el 2008, por el Gobierno ecuatoriano a través de la SENPLADES, con la finalidad de “distribuir de forma equitativa” y “desconcentrar” la presencia de la institucionalidad estatal de las ciudades centrales.

La desconcentración era parte importante de la agenda de gobierno dentro del cambio institucional y de la reforma del Estado que supuso una serie de acciones que fueron realizadas desde SENPLADES. Estas acciones tenían que ver con la racionalización de la estructura de la Función Ejecutiva (desprivatizar y descorporativizar); la recuperación de las facultades de rectoría, regulación y control del gobierno central; la diferenciación funcional de las entidades del Ejecutivo y homologación de sus estructuras básicas; y la creación de espacios de coordinación intersectorial territorial para el Ejecutivo; entre otras.

En cada una de estas acciones, estaba implícita la necesidad de fortalecer la presencia institucional en los territorios, volviéndose central la discusión en torno a la desconcentración que operaba en tres niveles: a) a través de la creación de unidades de

planificación de cada ministerio en los territorios, b) mediante la reubicación de las instituciones del Estado en espacios geográficos diferentes a las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca (centros concentradores de poder, población y recursos), y c) con la distribución de servicios y unidades administrativas en las localidades.

En el marco de la desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador se identificaron cuatro hitos fundamentales. En primer lugar, se diseñaron unidades desconcentradas de planificación territorial “más cercanas a la población”: 9 zonas (conformadas por varias provincias), 140 distritos (en función de la división cantonal) y 1134 circuitos administrativos (que se correspondían con las parroquias), las cuales dependían del nivel central, pero tenían facultades diferenciadas (Acuerdo Ministerial 557, 2012). Posteriormente, en función de las características y roles de cada institución se definió la presencia territorial que éstas debían tener, identificándose tipologías de desconcentración (algunas competencias institucionales eran privativas del gobierno central, otras tenían alta desconcentración, alta descentralización o pertenecían a los sectores estratégicos). Luego de esto se realizó una Distribución del Ejecutivo en el territorio, donde se especificaba qué oficinas y establecimientos desconcentrados iban a estar en qué territorios, como mecanismo para regular la presencia del Ejecutivo a lo largo del país y evitar su concentración en ciertas ciudades.

Esta precisamente fue una de las innovaciones fundamentales del Gobierno de Rafael Correa: concebir como prioritarios a los territorios más remotos y alejados de las grandes ciudades, a los que el Estado planteaba acercarse a través de su institucionalidad.

En este contexto se realizó el “Estudio de Costos para salir del subdesarrollo” para determinar los montos necesarios para sacar al país del “subdesarrollo”, a partir de la cobertura integral de servicios públicos en las unidades desconcentradas a nivel nacional.

El estudio consistió en la identificación por parte del equipo técnico de SENPLADES de la situación de la prestación de los servicios (en términos de infraestructura, talento humano y equipamiento) en cada unidad desconcentrada: zona, distrito y circuito. Posteriormente, con cada uno de los ministerios se consolidó un “Modelo de prestación de servicios” en el que se detalló la oferta de servicios públicos y los estándares de calidad que “idealmente” debería tener el Estado. La diferencia entre la situación actual de la prestación de los servicios y su ideal permitió identificar el déficit “... para cubrir las necesidades de las poblaciones desatendidas del país y garantizar cobertura”, así como los montos necesarios para subsanar esta brecha y sacar al país del “subdesarrollo”.

Lo anterior da cuenta de que, la implementación de distritos y circuitos empezó como un ejercicio de costeo y terminó dando lineamientos de política pública para la prestación de servicios a nivel nacional. Sin lugar a dudas, este fue un ejercicio de planificación sin precedentes en el país.

No obstante, a pesar de que esta política buscaba ampliar los servicios de salud, educación, seguridad, justicia y cuidado infantil; los contenidos desde los que se pensó tanto la prestación de los servicios como el territorio en sí mismo, fueron una definición del nivel central, desde ahí se estructuró la lógica y los resultados que se esperaban, dándole escasa importancia a los marcos culturales y sociales de la población local.

La consolidación del Estado plurinacional pudo irse concretado en estos macro procesos, sin embargo, el intento por acercarse a los territorios, fue desde la lógica del Estado central, de la presidencia, no desde una mirada intercultural, descolonizadora y de respeto y comprensión por los procesos autonómicos de los pueblos. Y esto marcó una diferencia fundamental en el camino que tomaría este proyecto político, en tanto el país continuó bajo la misma lógica de administración gubernamental central, solo que ahora localizada en los territorios: instituciones homogéneas y coloniales, sectoriales y piramidales.

La perspectiva fue la de valorar el inmenso trabajo realizado y los logros alcanzados en términos de repensar el Estado, darle un orden institucional y buscar nuevas maneras de trabajar la administración pública; sin dejar de tener una mirada crítica desde una Antropología “desestabilizadora” en torno a los procesos que trabajó el Estado, visibilizar los intereses ocultos, las lógicas del poder, los resultados no dichos y por supuesto las consecuencias que un diseño sesgado desde una mirada etnocéntrica acarrea para las poblaciones excluidas de siempre. A partir de allí saltan a la luz las falencias o aciertos para concretar la construcción de un Estado plurinacional e intercultural.

Las políticas públicas, como ha propuesto Shore son herramientas de intervención y acción social que imponen un orden a través del cual el Estado administra, regula e incide sobre la sociedad, otorgando legitimidad a quienes toman las decisiones (cargos y autoridades políticas). A través de los distritos y circuitos se buscó incidir en la territorialidad de la población sin considerar sus percepciones, sus dinámicas, particularidades culturales y perspectivas del futuro.

A pesar de que la construcción del Estado plurinacional e interculturalidad demanda sostener diálogos horizontales permanentes, más aún en temas tan sensibles como la definición de la territorialidad, y la prestación de los servicios públicos en el día a día. En este proceso, se omitió conocer, considerar e incluir las construcciones simbólicas, sociales y culturales que han estructurado pueblos, nacionalidades y en general las poblaciones sobre “su territorio”.

Las conclusiones, giran en torno a las formas de acción social y simbólica en este proceso, los conceptos aplicados, las ideas preconcebidas, el trabajo diario del diseño de una política, las dinámicas de lo técnico-político en el ámbito burocrático, los avatares y tiempos de la gestión pública, las diferentes perspectivas de la planificación, la transición de la norma hacia la acción en los territorios, así como la incoherencia entre la

imagen neutral y objetiva del trabajo técnico y los objetivos e intereses políticos con dimensión local, etc. Éstos hallazgos se han dividido en tres ámbitos: a) la política de implementación de distritos y circuitos *per se*, b) el análisis del proceso de formulación de la política pública, y c) la construcción del Estado plurinacional e intercultural.

Abstract

The present doctoral research called “The design of public policies: an ethnographic analysis on the process of formulating a policy in the case of the Ecuadorian plurinational State”, ethnographically reconstructs how the formulation of the policy "Districts and administrative planning circuits" was carried out on a day-to-day basis. This policy, considered one of the most important, after the National Development Plan, was anchored to a Constitution that was characterized by being plurinational and intercultural.

Through the anthropological analysis, the certainties from which Latin America received the state reforms of the governments that, in the region, were considered "progressive" (in the 2000s) were critically questioned. In the case of Ecuador, many of the certainties from which the government project of Rafael Correa started, started in 2007, became the path, generating important ideological and political ruptures with the indigenous movement, which carried out multiple social mobilizations. From there, a questioning has been generated regarding the paradigms built around the reform of the State, the actions that were taken from power, institutional change and even the Constitution itself.

For this, the historical background that led to the transition of the nation-state to the Ecuadorian plurinational state was analyzed, as well as the link between both terms and their conceptualization. Subsequently, an ethnographic reconstruction was carried out on the formulation and design of public policies in the Ecuadorian plurinational and intercultural State.

The work was carried out through the application of anthropological methods and techniques of qualitative research, where the approach from Anthropology and its intercultural reference base, in relation to the analysis of public policies, was fundamental. In context, the subjects of study are the officials responsible for the formulation of this policy, where the socio-cultural and political determinants were

analyzed, from which they carried out their work; elements that, far from being neutral, conditioned the implementation and execution of this policy.

Although the documentary archive was identified, compiled and organized (generated tools, conceptualization documents, presentations with conceptual and methodological guidelines, committee minutes, memory aids, matrices, etc.), beyond a study of the tools designed, this Research analyzes from ethnography the formulation of the policy of districts and circuits. From there, we sought to answer the research question: in what way can anthropology through an ethnographic study on the design of public policy districts and administrative planning circuits, analyze the construction or not of the plurinational State and intercultural?

The perspective was to value the immense work done and the achievements made in terms of rethinking the State, giving it an institutional order and looking for new ways of working for the public administration; without taking a critical look from a "destabilizing" anthropology about the processes that the State worked on, making visible the hidden interests, the logics of power, the unspoken results and, of course, the consequences that a design biased from an ethnocentric perspective carries for the excluded populations of always. From that point on, the flaws or successes come to light in order to concretize the construction of a plurinational and intercultural State.

The conclusions revolve around the forms of social and symbolic action in this process, the concepts applied, the preconceived ideas, the daily work of designing a policy, the dynamics of the technical-political in the bureaucratic sphere, the avatars and times of public management, the different perspectives of planning, the transition of the norm towards action in the territories, as well as the incoherence between the neutral and objective image of technical work and political objectives and interests with local dimension, etc. These findings have been divided into three areas: a) the implementation policy of districts and circuits per se, b) the analysis of the process of formulating public policy, and c) the construction of the plurinational and intercultural State.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis se centra en el análisis del proceso de formulación y diseño de los distritos y circuitos administrativos de planificación en Ecuador, durante el período 2011-2013. Esta política nacional fue considerada una de las más importantes, luego del Plan Nacional de Desarrollo.

Es decir, el interés de esta investigación es doble. Por una parte, la investigación parte de los aportes de la Antropología en torno al análisis de las políticas públicas, específicamente sobre su proceso de diseño y el rol de sus formuladores/as en la construcción del Estado plurinacional e intercultural.

El análisis de las políticas públicas desde la Antropología parte de la consideración de que el Estado contemporáneo es permanentemente “... experimentado, rehecho y deshecho...” a través de las políticas públicas (Franzé, 2013:14), en donde se evidencian las interrelaciones y los conflictos entre individuo-Estado-sociedad (Shore, 2010:31).

Se consideró fundamental el análisis desde la Antropología y su base de referencia intercultural, en relación al análisis de las políticas públicas. Esta es una aproximación que permite -desde el análisis específico de una política en particular- acercarse a la realidad sociocultural desde la cual los equipos técnicos realizaron su trabajo; elementos que, lejos de ser neutrales, condicionaron el diseño y formulación de las políticas públicas.

Por otra parte, América Latina ha sido un laboratorio sociopolítico, respecto a la puesta en marcha de las reformas estatales de los gobiernos que, en la década del 2000, fueron considerados “progresistas”. En el marco de estos gobiernos, en Ecuador en el año 2008

se aprobó una nueva Constitución, que tiene dos particularidades importantes para el proceso de investigación:

a) Caracterizó al Estado como “plurinacional e intercultural”, lo que marcó un hito en el reconocimiento de una multiplicidad de pueblos y nacionalidades dentro del denominado “Estado-nación”. Las nacionalidades indígenas¹ se convirtieron en actores colectivos (Altmann, 2013:133); es decir, entidades históricas y políticas, que al igual que la nacionalidad mestiza, tienen un reconocimiento expreso en torno a su identidad, historia, cultura, lengua, etc. (Walsh, 2008:18).

b) Se fortaleció la facultad de planificación del Estado, a través de dos aristas. En primer lugar, se consolidó a nivel del Ejecutivo, en términos de recursos y relevancia, la institucionalidad para asumir la planificación nacional a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES); y se estructuraron instancias y herramientas para la planificación (planes nacionales de desarrollo, consejos nacionales de igualdad, ministerios de coordinación, entre otros).

En América Latina, desde finales de los noventa, tras casi 200 años de vida republicana y de “independencia” del sistema colonial y, como resultado de la lucha por la reivindicación de sus derechos, el movimiento indígena se constituye en un actor social y político clave (García y Tuaza, 2007:2). En Ecuador, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) (principal organización indígena del país), es una de las organizaciones que desde 1986 ha liderado las movilizaciones para visibilizar sus demandas (fuertemente empoderadas en junio de 1990), resultado de las

¹ Es importante delimitar que si bien la Constitución en su Art. 56 reconoce que “Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.”, en la presente investigación se ha investigado en torno a la situación de los/as indígenas; aunque en términos de la situación actual del Estado plurinacional, los resultados se podrían aplicar también para los sectores afroecuatorianos y montubios.

cuales se consigue la declaración de Estado plurinacional e intercultural (García y Tuaza, 2007:3). Frente a esto es necesario considerar algunos antecedentes:

- a) Tras la independencia, la república hereda una estructura colonialista del poder y del saber (Quijano, 2000a: 209-212). El carácter clasista y racista se hizo explícito, con el inicio de la época republicana, en la Constitución de 1830, en donde se estipuló como requisito para ser considerado/a como ciudadano/a ecuatoriano/a, saber leer y escribir. Esto a pesar de que, según el censo de 1950, el 44% de la población, y casi la totalidad de los/as indígenas, eran analfabetos/as (PNBV, 2009-2013:47); es decir, los/as indígenas fueron relegados/as del proceso de construcción del Estado-nación. Este requisito se eliminó recién en la Constitución de 1979, en donde se sustituyó dicho artículo por el siguiente “Art. 12.- Son ciudadanos los ecuatorianos mayores de 18 años”.
- b) Los indígenas siguen siendo la población más pobre del Ecuador. La desigualdad de la sociedad ecuatoriana, la discriminación y exclusión sistemática de los indígenas es una forma de colonialidad o de colonialismo interno (Altmann, 2013:137). El colonialismo interno será entendido a lo largo de la tesis, como el legado histórico de un sistema colonial que se perennizó en la república que ocultó y negó lo indígena y desde el cual se reivindicaron las construcciones del saber y del conocimiento racistas (Quijano, 2000: 204). Desde esta posición se estructuraron las élites sociales en función de características raciales (Radcliffe y Westwood, 1998:34), otorgando mayor valor y legitimidad a lo generado por la sociedad blanco-mestiza; continuando con la colonización y sus sistemas de explotación (Pujadas, 1993:8).

Desde estos elementos, los sectores indígenas han cuestionado las construcciones sociales, políticas, culturales y económicas realizadas desde una visión occidental, y al hacerlo, desafían los conceptos clásicos de Estado-nación, plantean los derechos colectivos y la conformación de los Estados plurinacionales en el marco de reformas

constitucionales, que incluyen otras miradas para entender la administración estatal y sus sistemas: salud, educación, justicia, democracia, etc., (García y Tuaza, 2007:2).

La caracterización del Estado como plurinacional e intercultural conseguida en el 2008 va más allá de reconocer la existencia de múltiples nacionalidades dentro del territorio ecuatoriano, lo que se consiguió ya con el Estado multicultural en la Constitución de 1998. La Constitución de 2008 legitima la convivencia de nacionalidades que, desde sus percepciones culturales, bajo las mismas condiciones que la sociedad mestiza pueden incidir, articular, administrar o transformar la forma actual del Estado.

El Estado ecuatoriano configuró una nación monocultural construida sobre los parámetros de una identidad blanco-mestiza y castellano hablante, que desconoció la multiplicidad de nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios y sus sistemas culturales (García y Tuaza, 2007:14). Desde el mestizaje se ha legitimado únicamente una forma de entender el mundo, sin considerar las distintas culturas que habitan el territorio ecuatoriano. Entender las ventajas de vivir en un país donde cohabitan múltiples pueblos y nacionalidades, parte de la comprensión de que ninguna cultura es perfecta, todas son perfectibles y por lo tanto pueden ser mejorables; por lo que se requiere cambiar los esquemas racistas y coloniales que impiden valorar y mirar con objetividad las diferentes prácticas culturales (Altmann, 2016:13).

Metodológicamente, la presente investigación tiene un carácter cualitativo. Se ha realizado a través del manejo de métodos descriptivos, utilizando el análisis etnográfico en Antropología. El trabajo se efectuó mediante la aplicación de métodos y técnicas antropológicas de investigación cualitativa, cuyo uso permitió responder a las preguntas centrales del estudio.

La investigación se sustenta en el análisis etnográfico del proceso de formulación y diseño de la política “Implementación integral de Distritos y Circuitos Administrativos de Planificación del Buen Vivir”, que en adelante denominaremos “Distritos y circuitos

administrativos de planificación” durante el período 2011-2013, anclada a un marco constitucional que apunta a la construcción de relaciones plurinacionales e interculturales.

En contexto, los/as sujetos/as de estudio son los/as funcionarios/as que interactuaron para la formulación de esta política. Para ello, si bien se identificó, recopiló y organizó el archivo documental (herramientas generadas, documentos de conceptualización, presentaciones con lineamientos conceptuales y metodológicos, actas de comités, ayudas memoria, matrices, etc.), más allá de un estudio de las herramientas diseñadas, esta investigación analiza desde la etnografía la formulación de la política de distritos y circuitos.

Mi vinculación con esta temática inicia en el 2010, año en el que empecé a formar parte del equipo que diseñó e implementó la política, esto me permitió observar de cerca el intrincado camino que supuso su formulación, los diferentes actores interactuando en estos espacios, las dinámicas horizontales o verticales desde las que se dialoga, las relaciones interculturales, las implicaciones de los lineamientos políticos, el trabajo técnico como justificativo para las definiciones políticas y por supuesto analizar los aciertos, los aprendizajes en términos de administración del Estado y de su construcción como plurinacional, etc. Justamente este es un punto central en mis reflexiones, en tanto durante casi tres años de haber formado parte del equipo, la plurinacionalidad e interculturalidad eran temas marginales, a pesar de que el Estado ecuatoriano se definía de esta manera.

Metodológicamente, la reflexividad etnográfica ligada a mi experiencia como miembro del equipo técnico dedicado a diseñar y planificar estas políticas, me ha permitido explicar los factores interculturales, el vínculo con quienes formularon esta política, el acceso a la información, pero además dar cuenta de mi esfuerzo por superar el discurso estatal y la necesidad de buscar herramientas conceptuales para comprender la realidad desde una mirada antropológica.

Precisamente, la observación participante que fundamenta esta etnografía se realizó durante el tiempo en el que fui parte de este equipo y que avizoraba ya la realización de mi tesis doctoral sobre el trabajo en el que estaba inmersa. Con esto en mente, se fue realizando una acción que pocas veces se lleva a cabo en la función pública, como es “sistematizar” el trabajo realizado, se tomaron notas, se realizaron apuntes, se registraron reflexiones personales durante las reuniones con los equipos internos de SENPLADES e interministeriales, etc.

Para acceder, y poder utilizar esta información como investigadora particular, el 27 de abril de 2014 se envió un oficio solicitando el apoyo institucional para llevar a cabo la investigación al subdirector de la Secretaría de Desconcentración de la SENPLADES, quien me autorizó a utilizar los archivos y actualizar la información con la que contaba.

La tarea no fue fácil, la complejidad radicaba en alejarme del discurso institucional “senpladino”, y reflexionar desde la Antropología sobre los avatares en torno al proceso de formulación de la política de implementación de distritos y circuitos. La investigación ha sido altamente enriquecedora, y me ha permitido avizorar, los conflictos sociales y culturales de la gestión pública y de los/as funcionarios/as estatales, en cuyas manos recae la importante tarea de formular y diseñar las acciones que desde el Estado incidirán en la vida cotidiana y generarán significados en la población.

Programáticamente, esta política se enmarca en el proceso de desconcentración de la Función Ejecutiva, que fue impulsada desde el 2008, por el Gobierno ecuatoriano a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), con la finalidad de “distribuir de forma equitativa” y “desconcentrar” la presencia de la institucionalidad estatal de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca (Entrevista 1, funcionaria pública comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

La desconcentración planteaba el fortalecimiento del Gobierno central en los territorios, a través del traslado o construcción de oficinas y establecimientos prestadores de

servicios. En este contexto, se diseñaron unidades territoriales de planificación “más cercanas a la población”: 9 zonas, 140 distritos y 1134 circuitos administrativos, que si bien coincidían con la división político administrativa no se basaba en esta (Acuerdo Ministerial Nro. 557, 2012).

Por todo lo anterior, la presente investigación analiza etnográficamente cómo se realizó en el día a día la formulación de los “Distritos y circuitos administrativos de planificación”, enfatizando en tres ámbitos: a) la política de implementación de distritos y circuitos en sí misma, b) el análisis del proceso de formulación de la política pública, y c) la construcción del Estado plurinacional e intercultural; donde se visibilizan las estructuras sociales y culturales profundas que han sostenido el “colonialismo interno” sobre el que se puso el marcha el Estado plurinacional e intercultural.

Problemas y preguntas de investigación

Desde 1990, se empezaron a gestar “rupturas históricas y cambios” en los procesos sociopolíticos en la región andina (Walsh, 2012:95). Entre 1989-1992, el movimiento indígena protagonizó varios levantamientos y movilizaciones para exigir reivindicaciones a nivel económico, político, social y cultural al Estado ecuatoriano (Cordero, 2012:135); bajo la idea de que: “...en el Ecuador el problema del indio no es únicamente un problema pedagógico, eclesiástico o administrativo como señalan los sectores dominantes”, esta situación requiere de una transformación económica-política y estructural de carácter nacional, en la que se involucre toda la sociedad (CONAIE, 1994:5).

Es recién en 1998, luego de 168 años de república, que se declara constitucionalmente el carácter pluricultural y multiétnico del Estado (CRE 1998, Art. 1), se acepta el uso oficial para los pueblos indígenas de los idiomas ancestrales (CRE 1998, Art. 1), se garantiza estatalmente el sistema de educación intercultural bilingüe (CRE 1998, Art. 69), se reconocen los derechos colectivos y la autodefinición de los pueblos indígenas como “nacionalidades” con raíces ancestrales y a los pueblos negros o afroecuatorianos como parte del Estado ecuatoriano (CRE 1998, Art. 83) (Constitución 1998).

“...en el territorio del Ecuador coexisten con la mayoría mestiza alrededor de 13 naciones o nacionalidades indígenas como prefieren autodenominarse, amparados en el reconocimiento que la constituyente de 1998 hiciera de su derecho a denominarse según ellos decidan” (Trujillo, 2012:306).

Ya entrada la siguiente década, los nuevos escenarios incluyeron: la llegada al poder de Rafael Correa (2007), un gobierno considerado, en ese momento, de izquierda, el cual tenía un fuerte apoyo de las organizaciones de base (situación que tras diez años cambió drásticamente); la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente para realizar la reforma constitucional (2007); posteriormente, la aprobación de una Constitución que caracterizó al Estado como plurinacional e intercultural (2008); la estructuración de un Plan Nacional de Desarrollo (2007), el cual se sustentó en el Buen vivir o *Sumak kawsay*, entre otros.

La Constitución de 2008 define al Ecuador como un: “... Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico...” (Constitución, 2008: Art. 1). Así se caracteriza como plurinacional e intercultural al Estado ecuatoriano, un país que según el último censo nacional, realizado en el 2010, contaba con 14.483.499 habitantes, de los cuales la población indígena representaba el 7,0% (1.018.176), los/as afro-ecuatorianos/as el 7,2%

(1.041.559), los/as montubios/as el 7,4% (1.070.728), los/as blancos/as el 6% (882.383), y los/as mestizos/as el 71,9% (10.417.299) (INEC, 2010²).

Esto generó múltiples debates en relación a cómo entender la nación y lo pluri-nacional; a la manera en que históricamente se habían generado las relaciones interculturales en un país donde el 71,9% de la población se reconoce como “mestiza”; al sentido de la plurinacionalidad y la interculturalidad como la característica del Estado; sobre la homogeneización de “lo mestizo” para preguntarse por “lo indígena” e incluso en torno a la sostenibilidad misma del Estado-unitario en su perspectiva más ortodoxa.

En este trabajo nos referiremos a las categorías de plurinacionalidad e interculturalidad como conceptos distintos pero complementarios. La plurinacionalidad como una línea política que vincula en igualdad de condiciones dentro de la administración estatal los acervos culturales de los pueblos y nacionalidades que forman parte del Estado, bajo criterios de descolonización, transformación de la matriz monocultural y reconocimiento de las autonomías; y la interculturalidad como principio que busca generar nuevas formas de relacionamiento horizontal entre los/as diferentes.

El Ecuador, tras haber sido definido como un Estado plurinacional e intercultural, tiene ya un camino recorrido, y se han diseñado múltiples políticas, bajo el discurso de salir de la “larga noche neoliberal”, alcanzar “la democratización y reestructuración del Estado”, “la desconcentración del ejecutivo en los territorios”, “la recuperación de lo público”, entre otros.

En este contexto, la presente tesis doctoral identifica tres problemas de investigación que serán objeto de análisis. **El primero** hace referencia a la construcción del Estado plurinacional e intercultural, en el marco de una sociedad ecuatoriana en donde, si bien “nadie duda de la condición ciudadana de los indígenas”, e incluso se acepta la idea de la nación plural (Prieto, 2004: 22), el racismo posee formas específicas de marginalizar y

² En relación con estos datos, es importante aclarar que el último censo realizado oficialmente en Ecuador fue el VII Censo de Población y VI de Vivienda realizado en el 2010.

excluir a estas poblaciones (Pujadas, 1993:7). Alrededor de esto resulta pertinente preguntarse: ¿Cuáles son los antecedentes históricos para el reconocimiento constitucional del carácter plurinacional e intercultural del Estado? ¿Cuál es el vínculo entre ambos términos y cómo se construyen estos conceptos? ¿Bajo esta Constitución cómo se entiende la existencia de múltiples nacionalidades dentro de un Estado? ¿Qué privilegios debe ceder la población mestiza frente al carácter plurinacional e intercultural del Estado?

En función de estas preguntas, uno de los objetivos de este trabajo consiste en analizar los antecedentes históricos que dan lugar a la transición del Estado-nación al Estado-plurinacional ecuatoriano. Para ello, se indagará en los elementos del sistema colonial que permearon al Estado nación poscolonial, dando lugar a una especie de “colonización republicana”. A partir de allí, tiene lugar un proceso de lucha y reivindicaciones llevadas a cabo por el movimiento indígena, entre los que se plantea constituir un Estado ecuatoriano que, constitucionalmente, se defina como plurinacional e intercultural. Desde este proceso histórico se entiende el apareamiento de la plurinacionalidad como propuesta para enfrentar al “Estado nación colonizado” que, a pesar de la histórica presencia indígena que ha tenido el Ecuador, a lo largo de la historia republicana no se ha conseguido construir una sociedad ni plurinacional ni intercultural.

En este contexto, otro de los objetivos de esta investigación es examinar qué se entiende conceptualmente por “plurinacional e intercultural”, sus implicaciones en la Constitución de 2008, y sus connotaciones para la sociedad al ser una característica constitucional del Estado ecuatoriano.

A pesar de las transformaciones en los ámbitos legal y normativo, y de las rupturas epistémicas que esto suponía, la ejecución misma de la plurinacionalidad debía concretarse en políticas nacionales, sectoriales y locales que la hicieran efectiva a nivel territorial. Esto, en tanto, las políticas públicas constituyen los lineamientos y acciones mediante las cuales el Estado se materializa y se vuelve concreto frente a la población,

pero además a través de las cuales se legitima, construye sentidos y genera realidades (Shore, 2010:30).

Precisamente, **el segundo problema de investigación** se centra en la reconstrucción etnográfica y el análisis que se puede hacer desde la Antropología sobre la formulación y el diseño de las políticas públicas en el Estado plurinacional e intercultural ecuatoriano: “el análisis antropológico de las políticas comienza con la premisa de que su formulación debe ser vista como una particular forma de acción social y simbólica.” (Shore, 2010:34). Alrededor de esto emergen múltiples preguntas: ¿Cuál es la mirada diferencial que tiene la Antropología sobre el análisis de las políticas públicas? ¿Cuáles son las dinámicas cotidianas para formular una política? ¿Cómo se identifica la existencia o no de planteamientos plurinacionales e interculturales en la formulación y diseño de las políticas públicas?

Los procesos que se gestionan durante la formulación y diseño de una política tienen mucho que ver con que se obtengan o no los resultados esperados, en tanto, en esta fase se determinan las directrices que marcarán toda la implementación de la política. Desde esta perspectiva, es posible que la escasa atención que se ha puesto en la formulación de las políticas, haya impedido visualizar los problemas presentes desde el diseño, los cuales deben transformarse para concretar la construcción de naciones verdaderamente plurinacionales e interculturales.

El proceso de formulación no es lineal, las complejidades de carácter técnico-político, pero también sociales y culturales, influyen en el diseño final que será puesto en marcha en los territorios. El impacto que las políticas tengan durante la implementación, está en gran parte determinado por los criterios utilizados para su formulación, por los conceptos aplicados, las ideas preconcebidas, los objetivos institucionales y el marco jurídico que delimita su construcción.

Las definiciones y directrices que se emiten a nivel político, y los criterios de los/as hacedores/as de políticas públicas, permean hacia las acciones públicas que se desarrollan en relación con un grupo social, un espacio geográfico o un área temática específica. Existen determinantes culturales, sociales, económicos y políticos, que establecen los márgenes que siguen esas políticas; su diseño no es neutro (Shore, 2010:25).

En este marco, se realizó un análisis antropológico que, desde la cotidianidad de los/as formuladores/as de políticas, recogió información etnográfica respecto a la construcción de una política pública específica denominada “Implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación”. Durante el trabajo diario de los equipos técnicos encargados de diseñarla se realizó una identificación y elaboración de datos etnográficos a partir del cual se investigó sobre la efectivización de la plurinacionalidad e interculturalidad en las políticas públicas. Asimismo, se indagó respecto al anclaje programático en el que se formuló, en el contexto de la nueva Constitución y de la Reforma del Estado encaminada hacia la construcción del “nuevo Estado”, como eslogan que apuntaló los discursos oficiales desde el Gobierno, en el marco de la construcción del Estado plurinacional e intercultural.

Y esto nos lleva al **tercer problema de investigación**, referente a la especificidad de la política de distritos y circuitos. Esta política de carácter nacional, que llegaba hasta describir los procesos para la prestación de los servicios en los territorios, se centró en la implementación de los servicios públicos de tres entidades del sector de desarrollo social (salud, educación, desarrollo infantil) y dos del sector de seguridad (policía nacional y justicia). Para ello se identificaron las condiciones actuales (en términos de infraestructura, talento humano y equipamiento) y la oferta ideal de los servicios que estaba ofreciendo el Estado en cada territorio. Entonces se definió el déficit entre la prestación actual y la prestación ideal de servicios; así como los costos necesarios para subsanar esta brecha en la oferta de servicios de cada sector “... para cubrir las

necesidades de las poblaciones desatendidas del país y garantizar cobertura” (SENPLADES, 2013:4).

En este sentido, cabe preguntarse ¿es posible que una política pública que buscaba ampliar los servicios de salud, educación, seguridad, justicia y cuidado infantil pudiera generar efectos negativos en la población? La respuesta tiene que ver con la lógica y los resultados que se plantearon, los marcos culturales y sociales de la población local y los contenidos desde los que se pensó tanto la prestación de los servicios como el territorio en sí mismo.

Estos cuestionamientos han sido fundamentales en la actualidad, si bien la construcción del Estado plurinacional e intercultural ya estaba en marcha “... la situación de discriminación de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias se identifica aún en la sociedad ecuatoriana.” (SENPLADES, 2013:95); los indicadores sociales (pobreza por ingresos, hogares con acceso a red pública de agua, analfabetismo funcional y población afiliada al IESS) continúan visibilizando la exclusión según la etnia. Los datos muestran que no ha habido cambios en la calidad de vida de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, las cuales mantienen índices muy por debajo de los de la población mestiza; elementos que ofrecen varias pautas sobre las falencias o aciertos para concretar la construcción de un Estado plurinacional e intercultural.

Por su misma naturaleza, la razón de ser de la investigación y de la gestión estatal es diferente. La administración pública debe traducirse en acciones concretas que de una u otra manera, por acción o por omisión, incidan en la vida de la población; mientras que los resultados de la investigación académica apuntan a contribuir al conocimiento científico estructurando marcos teóricos, debatiendo sobre categorías de análisis, proponiendo metodologías innovadoras o basadas en estudios tradicionales y autores/as clásicos/as de las Ciencias Sociales; llegando, en algunos casos, a ser de exquisitez literaria.

No obstante, a pesar de sus objetivos determinados, el conocimiento científico puede trasladarse hacia la generación de acciones de política pública; y la gestión estatal puede conceptualizarse e investigarse para obtener información que aporte al saber. Los procesos de sistematización, análisis, generación de conocimiento y reflexión pueden mejorar paulatinamente la gestión burocrática o por lo menos evitar la repetición sin fin de ejercicios fallidos; es decir, el análisis de las políticas públicas debería estar ligado al quehacer de la administración estatal; como mecanismo para asegurar que con cada nueva política se obtenga avances y no retrocesos, o repeticiones perpetuas de fórmulas que nunca funcionaron, o que se invierta recursos estatales en replicar políticas públicas que no generaron impactos significativos en la población o que incluso fueron contraproducentes.

Hacer tabla rasa de cada proceso ha convertido al Ecuador en un pueblo sin memoria, con un Estado que quita, pone en marcha, elimina, recupera, etc., casi de manera mecánica, según las definiciones del poder encarnado por la autoridad de turno, sin tener conciencia clara de lo que se ha hecho a nivel de la administración estatal, y peor aún sobre qué funcionó y qué no; esto da cuenta de la ausencia de una memoria institucional respecto a los aprendizajes cotidianos de cada política formulada.

Estructura del documento

El trabajo que se presenta a continuación, está dividido en cinco partes. La introducción presenta el problema y las preguntas de investigación, los objetivos, la metodología utilizada y el contenido de cada capítulo.

En el Capítulo I, se efectúa una revisión de las reflexiones epistemológicas y metodológicas que han guiado la investigación. El marco teórico se estructura a partir de

dos líneas conceptuales: a) La plurinacionalidad y la interculturalidad, desde donde se han retomado los aportes de: Catherine Walsh, Fernando Garcés, Luis Macas, Nina Pacari, Ileana Almeida, Fernando García, Luis Alberto Tuaza, Salvador Schavelson, Sofía Cordero V., Sarah Radcliffe, Sallie Westwood, Mercedes Prieto y Jorge Viaña; y b) El análisis de las políticas públicas desde la Antropología a partir de: Cris Shore (2010), Susan Wright (2011), Adela Franzé (2013), Luis Rodríguez Castillo (2011), Alejandro Copello Reyes (2004), Ana Liz Rodríguez Nardelli, Diego Zenobi, Brenda Canelo, Nahue Luna, Sofía Meyrelles, y Clara Pierini (2013). Metodológicamente, la presente investigación es de carácter cualitativa y se sustentó en el análisis etnográfico de las dinámicas socioculturales cotidianas de quienes formularon la política. Se describen además las técnicas de investigación aplicadas: observación participante, análisis documental y entrevistas estructuradas y semi-estructuradas.

En el Capítulo II se analiza el fundamento para la incorporación de la plurinacionalidad como característica constitucional del Estado (proceso histórico de construcción del Estado-nación ecuatoriano y del Estado-plurinacional). En la primera parte del capítulo se estudian los elementos del proceso de colonización que permearon durante la conformación de la república del Ecuador; hablar de la construcción de la nación, en el caso de Latinoamérica, supone retomar elementos de la colonización española que se incrustaron y caracterizaron, posteriormente, a las nacientes naciones. El acercamiento a estos hechos, así como a las construcciones simbólicas que se han realizado a su alrededor, son ineludibles para entender bajo qué condiciones se gestaron los procesos independentistas que dieron pie al Estado ecuatoriano. En la segunda parte se identifican algunos elementos sobre el “colonialismo interno”, el cual se fue cimentando, de forma paulatina, en el período republicano, ocultando y negando lo indígena. En este contexto se gestó el movimiento indígena, como resultado de una lucha por la reivindicación de los territorios y los derechos, que ha estado presente a lo largo de toda la historia colonial y republicana, y que se vuelve orgánica a través de la creación de la CONAIE en los años ochenta. A partir de aquí se intenta reconstruir históricamente cómo la

CONAIE acuña la propuesta de plurinacionalidad e interculturalidad del Estado ecuatoriano y en este contexto cómo aparecen diferentes líneas de pensamiento que están en permanente debate: una que propone la transformación integral de un Estado en esencia inequitativo, y otra que reivindica los derechos colectivos en la médula del Estado.

En el Capítulo III, se identifican las transformaciones del Estado ecuatoriano, durante su proceso de Reforma enmarcado en la Constitución del 2008, que constituyen el anclaje programático a partir del cual se decide la formulación de nuestra política de estudio. Este análisis permite tener claridad sobre las relaciones que crean, los sistemas de pensamiento de los que forman parte y los imaginarios que reproducen las políticas públicas.

En este acápite se reflexiona sobre el trasfondo de la reforma del Estado y la desconcentración del Ejecutivo en los territorios, procesos que inician en el año 2007. Si bien constitucionalmente se apuntaba hacia la consecución de un Estado plurinacional e intercultural en contraposición al Estado monocultural y neoliberal, desde las herramientas que nos proporciona la evidencia empírica, es importante reflexionar respecto al modelo de Estado que se construía, los significados políticos y culturales del proceso de reforma, el funcionamiento de la “democratización” del Estado, entre otros.

El Capítulo IV constituye un análisis etnográfico en torno a cómo se diseñó la política de “Distritos y circuitos administrativos de planificación”. Para ello, se consideró la dinámica cotidiana de los/as funcionarios/as haciendo políticas como un “laboratorio” en el que se puede analizar la construcción de la plurinacionalidad e interculturalidad, tanto por su práctica o incluso por su carencia, para a partir de allí identificar la coherencia entre el mandato constitucional, las políticas públicas, y el modelo de Estado que se empezó a construir con la reforma del Estado.

Se pretende avizorar la complejidad que envuelve a las políticas públicas, y una posibilidad de hacerlo es a través del análisis de los aspectos procedimentales y metodológicos de su formulación: el trabajo diario de los equipos técnicos, los problemas que afloran en este proceso, las relaciones interculturales, la forma en la que se encuentra la información, las relaciones técnico-políticas, la definición de la asignación de recursos, los mecanismos para alcanzar el objetivo de las políticas, cómo estos objetivos se relacionan con las políticas de gobierno, etc.

Para esto se entrevistó a quienes trabajaron en la elaboración de la política y a algunas autoridades de la SENPLADES; adicionalmente se conversó con especialistas sobre plurinacionalidad, interculturalidad y movimiento indígena. Además, se sistematizó y analizó actas de las reuniones entre SENPLADES y los ministerios sectoriales, ayudas memoria con los temas tratados y principales resoluciones de las reuniones técnicas, oficios en los que consta la entrega de información a SENPLADES por parte de los ministerios sectoriales, herramientas diseñadas para la implementación de la política pública, entre otros insumos que constan en el Anexo 1: Documentos de Trabajo-SENPLADES. Esta fue una tarea titánica, en tanto existen una multitud de documentos, pero poca centralidad en el manejo de los archivos y de los respaldos electrónicos del proceso.

Finalmente, se presentan las conclusiones con los resultados de la investigación que dan cuenta de los aportes que el análisis de las políticas públicas desde la Antropología pueden generar sobre el diseño de las políticas y el rol de sus formuladores/as; estos hallazgos se dividen en tres ámbitos, desde los que se da respuesta a las interrogantes planteadas a lo largo de la investigación: con tres ámbitos: a) la política de implementación de distritos y circuitos, b) el análisis del proceso de formulación de la política pública, y c) la construcción del Estado plurinacional e intercultural.

CAPÍTULO I: TEORÍA Y MÉTODO

Introducción

Los acontecimientos que han direccionado la historia de la humanidad durante las últimas décadas, han estado vinculados a los debates en torno a la nación, la nacionalidad, la identidad nacional, entre otros. Alrededor del mundo, la relación entre la conformación de las naciones, la pertenencia étnica y las nacionalidades son numerosas: encontramos etnias dentro de las naciones o a la par con estas, o naciones entre las etnias multitudinarias, o a miembros de una etnia que reivindican una diferenciación cultural y al mismo tiempo apelan por la identidad nacional conjunta, existen varias poblaciones que antiguamente no se consideraban como naciones y que, en la actualidad, reivindican esta pertenencia, etc. (Smith, 2004:29-30).

La disolución de la Unión Soviética y de los países aliados al régimen comunista, coloca en el centro del debate a la identidad nacional –frente a las exigencias nacionalistas de las viejas repúblicas–, a la autodeterminación, a las demarcaciones territoriales del Estado, a los conflictos étnicos, etc., (Miller, 1997:15); poblaciones que se autoidentifican como una nación, aunque hace un siglo no lo hacían (como los eslovacos o los croatas); o etnias que se reivindican como independientes dentro de un país (las disputas al interior de España entre vascos, catalanes y gallegos); en la península italiana hay una sola nación, y en la península Ibérica varias; en Reino Unido (la relación entre galeses, irlandeses y escoceses); la situación actual de Palestina e Israel (varias nacionalidades que reclaman el mismo territorio); naciones dentro de territorios reducidos, como en Centroamérica, hecho que no ocurre en México, etc. En el caso ecuatoriano encontramos 13 nacionalidades indígenas que se agrupan dentro de un Estado.

Alrededor de los elementos mencionados es importante reflexionar sobre los criterios conceptuales que permiten comprender la relación entre nación-nacionalidades y los elementos que diferencian al Estado-nación de una sociedad plurinacional e intercultural; para esto se revisarán las reflexiones de: Catherine Walsh, Fernando V. Garcés, Fernando García, Luis Macas, Ileana Almeida, Luis Alberto Tuaza, Philipp Altmann, Salvador Schavelzon y Jorge Viaña.

Es importante señalar que, la construcción del Estado plurinacional e intercultural, más allá del mandato constitucional, requiere de la voluntad política para su materialización, tanto en las políticas públicas como en la institucionalidad estatal. El carácter plurinacional e intercultural va haciéndose concreto a través de las acciones de política pública mediante las cuales el Estado incide en la cotidianidad de la población. Desde esta perspectiva es esencial analizar las políticas públicas, como acciones a partir de las cuales se da forma o no al Estado plurinacional; la investigación se ha centrado en el proceso de formulación y diseño de las políticas públicas, desde la Antropología, donde han sido de fundamental importancia los aportes de Cris Shore, Susan Wright, Adela Franzé y Luis Rodríguez Castillo, Alejandro Copello Reyes, Ana Liz Rodríguez Nardelli, Diego Zenobi, Brenda Canelo, Nahue Luna, Sofía Meyrelles, y Clara Pierini.

En este sentido, en el presente capítulo, denominado “Teoría y método”, se realizó una revisión general de las líneas conceptuales y metodológicas desde las que se interpretó la información empírica de la investigación. Como se ha señalado, la propuesta teórica se fundamentó en la revisión de dos líneas conceptuales: a) La plurinacionalidad y la interculturalidad, y b) El análisis de las políticas públicas desde la Antropología.

Por otro lado, se revisan los elementos metodológicos, que caracterizan a la presente investigación como cualitativa, la cual se sustenta en etnografiar el proceso de formulación de una política pública. Esta etnografía se construye a partir de las siguientes técnicas de investigación: a) revisión bibliográfica y documental, b) observación participante y c) entrevistas estructuradas y semi-estructuradas. El

acercamiento cotidiano a las actividades que implican el diseño de la política fue posible por mi participación en el equipo técnico desde el 2010, por lo que se han hecho imprescindible tener una aproximación desde la autobiografía y la reflexividad en Antropología.

1.1. Conformando la nación

El origen de la nación está asociado al nacimiento del capitalismo mercantil temprano. Aunque las historiografías oficiales lo presenten como una historia antigua única, su aparecimiento está férreamente relacionado al sostenimiento de los Estados capitalistas (Radcliffe y Westwood, 1998:35). Es decir, “las naciones son invenciones recientes”, “creaciones históricas de los Estados en una época de expansión del capitalismo” (Ospina, 1996:112).

A partir del siglo XVIII la “nación” va adquiriendo un significado político y globalizador, que la convierte en la piedra angular –durante el siglo XIX– para legitimar el poder político, el cual está reconocido, explícitamente, mediante el ordenamiento jurídico internacional (Pérez Vejo, 1999:7-8). Las naciones son las únicas capacitadas para ejercer el derecho político de la autodeterminación, derecho que se le niega a otras colectividades, sean estas religiosas, ideológicas, económicas o históricas (Pérez Vejo, 1999:7-8).

A pesar de la importancia que tiene la “nación” para “la existencia social o incluso individual de sus miembros”, no existe ningún criterio claro para clasificar a una u otra sociedad como tal (Hobsbawn, 2000:11-12). Desde diferentes corrientes teóricas se han realizado aportes significativos que conceptualizan la “nación” (Smith, 2000:15-16); sin embargo, es fundamental partir del hecho de que el concepto de nación ha sido una

construcción bastante etnocéntrica y monocultural, centrada en cómo Europa había vivido y definido su conformación (Connor, 1998:17).

Las teorías modernistas consideran a la nación como “... una comunidad sentida y vivida”, que se construye a través de la práctica de un grupo y que no está determinada en sí misma sino a partir de quienes la conforman y la reivindican como tal (Smith, 2004:25). La construcción de la nación se concreta mediante el sentimiento de pertenencia que tienen un grupo de personas, es decir, es una representación simbólica e imaginaria que se encarna en la conciencia de los actores sociales y de su construcción social, independientemente de los elementos objetivos que la constituyan (Pérez Vejo, 1999:12).

Si bien sus orígenes pueden hacer referencia a un pasado ancestral que antecede a la creación de los Estados; la nación en sí misma empieza a estructurarse tras la formación de estos últimos; así “el alma nacional” del Ecuador se forja a partir de 1830, desde su consolidación como república, y va tomando forma en los siguientes años; como Eric Hobsbawm mencionaba “las naciones son una novedad histórica” (Ospina, 1996:112-113).

Esta afirmación ubica el origen de la nación en la legitimación colectiva de su existencia: “...Las naciones no son realidades objetivas sino invenciones colectivas...”, no responden a una larga evolución histórica, sino a una rápida invención que, si bien utiliza elementos objetivos preexistentes, también pueden ser generados a partir del apareamiento de una conciencia nacional (Pérez Vejo, 1999:17). Si bien las naciones pueden presentar rasgos objetivos como la lengua, historia, cultura, etc., lo ficticio es definir una de estas características como determinante de la nacionalidad, en vista de que esto supone otorgar un valor mayor a unos elementos sobre otros (Pérez Vejo, 1999:15).

El concepto de nación, desde el nacionalismo étnico, pone énfasis en que ésta se constituye a partir de la identificación de la población con su historia como grupo, y con

la concepción de su pasado, presente y futuro de manera coincidente (Connor, 1998:4). Las diferencias entre “la nación” y “las etnias”, son definiciones de trabajo derivadas del resumen de los tipos ideales de las mismas; la divergencia no se evidencia de forma radical: “esto es demasiado abstracto y teórico” (Smith, 2004:27-28); “cuando pasamos de los tipos ideales a los ejemplos empíricos, encontramos aproximaciones y excepciones” (Smith, 2004:29).

Para Anthony Smith el desarrollo progresivo de los Estados nacionales en Occidente ha transfigurado a las naciones étnicas en naciones territoriales. No obstante, fuera de Europa Occidental –donde se creó el concepto de nación en base a su realidad–, el modelo étnico comunitario de nación continúa siendo el predominante; entonces, para que la etnia se transforme en una nación, debe activarse, movilizarse y politizarse (Smith, 2004:27).

El uso de los términos nacionalidad, nacionalismo u otras formas de identidad política, se hizo cada vez más frecuente a partir de la Segunda Guerra mundial. La descolonización definitiva de África y Asia (1950), el surgimiento de los nuevos Estados y la consecuente crisis de los imperios, constituye un momento histórico en el que se generan, con más fuerza, los debates en torno a la “nación”, y se propagan los estudios sobre el nacionalismo anticolonialista del “tercer mundo”. Inicia el paradigma clásico de la modernidad, a partir del concepto de “identidad nacional” (Smith, 2000:53), la cual se convierte en una preocupación para la Antropología sociocultural desde 1960 (Eriksen, 2010:3).

Y aquí es importante marcar una diferencia profunda, entre cómo se conformó la nación en Europa y en América, Asia y África. Luego de la Primera Guerra mundial, el mapa de Europa se reestructuró a partir de las exigencias de los movimientos de liberación de las colonias, los cuales recurrieron al “nacionalismo”, como bandera de lucha, para exigir la descolonización de una multiplicidad de naciones (Hobsbawn, 2000:11).

En Europa, la nación aparece como una respuesta al poder de las monarquías. En América Latina, las naciones son el resultado de un proceso de descolonización (Radcliffe y Westwood, 1998:27), emprendido por los movimientos independentistas, durante el siglo XIX, bajo criterios de autodeterminación, conciencia nacional y finalización del colonialismo (Connor, 1998:5).

La posición colonialista y dominadora hacia los “diversos”, no cambió tras la independencia de los Estados, los nacientes países se consolidaron bajo la idea liberal de un Estado-nación (una nación, un Estado) ideado por y para los blancos-criollos, los cuales, a pesar de ser una minoría étnica, se convirtieron en el sector dominante (Prieto, 2004: 41). En la práctica, luego de la independencia, los nacionalismos criollos propiciaron realidades muy diferentes para blancos/as, mestizos/as, negros/as e indios, quienes quedaron supeditados a condiciones de desigualdad (Radcliffe y Westwood, 1998:25-27). Los nuevos Estados quebraron lazos con el colonialismo europeo, tras el proceso independentista, pero reprodujeron la colonialidad al interior de las nacientes repúblicas (Walsh, 2008:3).

En Latinoamérica, las naciones son una mezcla de expresiones populares, oficiales y mestizas en torno al cual distintos grupos e instituciones –de clase, elitistas o populares– construyeron su reconocimiento colectivo y sus proyectos políticos; elementos a partir de los cuales se conforma una “comunidad nacional imaginada” (Radcliffe y Westwood, 1998:32). Es decir, la construcción de lo nacional es una definición sociocultural y no necesariamente física o territorial, aunque se puede corresponder con aspectos cívicos y territoriales (Radcliffe y Westwood, 1998:21-22; 34-35).

Las clases dominantes y los gobernantes resimbolizaron y dotaron de nuevos significados a los elementos sociales y culturales que se generaron en espacios multiculturales con múltiples características a nivel étnico, social y regional; a partir de esto se fueron definiendo los elementos que podían ser planteados como referentes identitarios comunes, para definir la “ecuatorianidad” (Ospina, 1996:113).

Los Estados-nación latinoamericanos, encerraron en su interior, una realidad heterogénea, con gran cantidad de naciones multiétnicas, lo que dificultó la conformación de una identidad nacional; más aún cuando de forma cotidiana, cada población o grupo de clase (elitistas o populares), desde su subjetividad colectiva y proyectos políticos, resignificaba lo que era y lo que no era, la nación y la identidad nacional (Radcliffe y Westwood, 1998:31-32). Sobre esto es importante señalar que, el Estado es el principal productor de culturas nacionales, de identidad nacional y del sentido de “nación”, y lo ha logrado a través de las instituciones y discursos estatales (Radcliffe y Westwood, 1998:32).

Hay que recordar que el Estado “... está concebido desde una lógica unitaria que, a la postre, no es más que la imposición de una cultura sobre otras que son vistas como minorías” (Clavero 1994:81 citada por Encalada, 2012:13). El Estado es un régimen moderno que maneja, disciplina, canaliza y reproduce las relaciones de poder, mediante las cuales constituye a los sujetos sociales y sus discursos y, por supuesto, a la nación y a la identidad nacional (Radcliffe y Westwood, 1998:32).

El Estado ha introducido los intereses específicos de las élites económicas como partes constitutivas de las formas culturales que se encarnan en la población a través de la nación, desde donde se reivindica una visión subyugada –de la cultura popular indígena y de la nación latinoamericana– frente a lo occidental (Radcliffe y Westwood, 1998:31). Así es como se construye la nación, desde las élites, negando a las culturas indígenas y populares del continente, pero a su vez, sin reconocer que los conceptos que la constituyen han sido levantados en función de sus intereses específicos (Radcliffe y Westwood, 1998:31).

Estos esfuerzos estatales por construir la nación tienen sus orígenes en el colonialismo y se van estructurando en distintos momentos históricos, a partir de los cuales se construye la identidad nacional, desde la generación de elementos de “unidad nacional”, en una nación diversa a nivel social, étnico y regional (Ospina, 1996:114).

El discurso oficial de la nación y de las identidades nacionales, se construye desde el Estado ecuatoriano, y para su conformación son cruciales el “tiempo historiado” y el “espacio geográficamente localizado”. Desde estos elementos se produce un discurso de la nación y de las identidades nacionales, a partir de historias y geografías específicas que posibilitan que los/as individuos/as inserten biografías personales, las cuales los conectan con sentimientos de filiación nacional (Radcliffe y Westwood, 1998:134).

La construcción discursiva sobre la nación, deriva de los procesos particulares de cada persona y la construcción de su vinculación emocional con un tiempo y un lugar, sentimiento desde el cual se explica el poder de unión, y la vinculación a la nación, al nacionalismo y a las identidades nacionales, términos que conllevan diferencias profundas, aunque sean utilizados de manera indistinta (Radcliffe y Westwood 1998:17, 22).

El nacionalismo se refiere más a una ideología o movimiento –relativamente coherente– que, a símbolos y creencias, conforma una comunidad movilizada. Ésta convoca a la gente, desde sus identidades individuales al “sentimiento de pertenencia” al Estado-nación, entidad portadora de soberanía, lealtad central y solidaridad colectiva (Radcliffe y Westwood, 1998:34-35). Luego de que el Estado alcanzó su unidad territorial y administrativa, el nacionalismo la convirtió en una “unidad conceptual”, “... basada en el sentimiento simbólico de una historia, una cultura y un lenguaje compartidos...”, es decir que, el nacionalismo es coherente con el Estado-nación (Gledhill, 2000:40).

Por otro lado, la identidad nacional tiene que ver con los imaginarios de los sujetos –colectivos e individuales– sin que haya un proceso de movilización en torno a un objetivo específico, aunque, por lo general, sí comparten un sentido de pertenencia a un territorio determinado (Radcliffe y Westwood, 1998:34-35). En la conformación de las identidades nacionales los/as intelectuales han desempeñado un papel fundamental generando nuevas geografías imaginadas, ceremonias (incluso inventadas), momentos históricos, lugares comunes, etc. (Radcliffe y Westwood, 1998:40).

Para Pablo Ospina esta “unidad” nacional, se sostiene a lo largo de la vida republicana a partir de tres ejes fundamentales: la religión católica, el mestizaje y los límites territoriales (Ospina, 1996:114).

Durante el siglo XIX, la iglesia y sus símbolos fueron utilizados como elementos constitutivos de la nacionalidad ecuatoriana. Gabriel García Moreno (presidente de Ecuador entre 1861-1865 y entre 1869-1875) es quien mejor representa este proyecto estatal-nacional, que se fundamenta en la unidad religiosa del país, que no fue puesta en duda por prácticamente nadie; lo que si levantó cuestionamientos fue: “el carácter confesional del Estado y el relevante rol político e ideológico asignado a la Iglesia” (Ospina, 1996:114).

Posteriormente, tras la revolución liberal de Eloy Alfaro (presidente de Ecuador entre 1897-1901 y entre 1906-1911) se genera una ruptura con la religión como factor de unidad nacional, y entonces aparece el mestizaje (Ospina, 1996:115). “Lo mestizo” pasó de ser “la raza manchada e ilegítima” de una sociedad cuya jerarquía social estaba encabezada por “los españoles de acá”; a formar parte del patrimonio simbólico de las elites, las cuales reivindicaban el pasado indígena de la nación, las oligarquías y monarquías indígenas pre coloniales y se las “asociaba al sustrato español presente en la herencia nacional”, lo que permitía enaltecer el pasado indígena pero ocultando a los indígenas vivos que constituían la nación: “Para los años setenta el mestizaje era el símbolo condensado de la ecuatorianidad” (Ospina, 1996:115).

Más aún, tras la emergencia del movimiento indígena en los años ochenta y el cuestionamiento expreso al mestizaje homogeneizante, las elites reivindicarían con mayor fuerza su pasado mestizo, asentando este elemento como constitutivo de la nación (Ospina, 1996:115).

El eje territorial adquiere la dimensión de elemento constitutivo de la nación ecuatoriana, tras el conflicto de límites fronterizos con el Perú y la pérdida de una gran

extensión del país en 1941 (Ospina, 1996:116). Este referente se ratificará posteriormente en la Guerra con el Perú de 1995, desde donde se reordenan “los símbolos de la historia patria, sus orígenes, sus héroes y su futuro” (Ospina, 1996:116).

De esta manera, la religión, el mestizaje y el territorio dieron forma a la identidad nacional, a través de los instrumentos de difusión utilizados por el Estado: vías de comunicación (en donde el ferrocarril fue un símbolo de comunidad y unificación nacional), el ejército (donde generaciones de jóvenes, aprendieron a “sentir el fervor nacional, a respetar y a morir por la patria”), y la escuela (a través de cuyas enseñanzas se transmite y consolida la idea de nación: mapas, fechas, símbolos) (Ospina, 1996:117).

Desde la perspectiva de Sarah Radcliffe y Sallie Westwood (1998:87), los elementos constitutivos de la ecuatorianidad y de la identidad nacional son: la historia, el territorio y la población.

Mediante “... las prácticas discursivas de la vida cotidiana en lo popular” se vive o se encarna la nación (Radcliffe y Westwood, 1998:22). La identidad nacional se adquiere, junto a elementos culturales como el lenguaje, a través de las ceremonias y prácticas de las instituciones oficiales del Estado (iglesia, escuela, etc.) con las cuales la gente entra en contacto a lo largo de toda su vida, a las que podríamos agregar las instituciones culturales, los medios de comunicación, etc. (Radcliffe y Westwood, 1998:33).

Para que la nación llegue a ser hegemónica en las identidades de las personas, el contenido y las formas oficiales de la identidad nacional –compuesta por historias, imágenes y representaciones ligadas a élites específicas–, deben ser compartidas por todos/as, independientemente de las barreras entre las clases y las etnias, para que así surja una comunidad imaginada que disponga de una conciencia compartida de sí misma (Radcliffe y Westwood, 1998:34).

En este proceso, las élites económicas que actúan como potenciales constructores de la nación, otorgan una sobrevaloración a lo occidental (inclusive la construcción de las

naciones como tal) desde la negación de las culturas locales y nacionalidades latinoamericanas “...intentando dirigir las formas culturales con el fin de consolidar su poder.” (Radcliffe y Westwood, 1998:31).

Desde estas formas coloniales y neocoloniales, auspiciadas por el Estado, se han buscado suprimir “los elementos que seccionan a la unidad nacional”, concibiéndose culturas híbridas que construyen su identidad desde la reconversión cultural, así se han creado héroes, símbolos y lugares comunes despojados de representaciones de clase, afinidades regionales o credos religiosos (Canclini, 1993 citado por Radcliffe y Westwood, 1998:40-41).

En momentos puntuales de la historia postcolonial Latinoamericana, el Estado y los medios de comunicación –y a través de estos las élites–, con fines políticos y culturales, han redefinido a la nación desde la cultura popular (con fuerte fondo indigenista), situando al populismo como la base de la “expresión auténtica del pueblo” donde se forman y reproducen sujetos populares (Radcliffe y Westwood, 1998:38).

En este vaivén que desconoce “lo popular”, pero lo utiliza discrecionalmente con fines específicos haciéndolo objeto de violencia y transformaciones; las culturas populares han generado códigos locales de recepción, discursos y prácticas alternativas desde los cuales caracterizan la nación (Radcliffe y Westwood, 1998:40):

“A la mitología nacionalista nunca le han importado demasiado las contradicciones históricas. Las tradiciones olvidan los conflictos. Así como el pasado indígena aparece plano y unificado, fijado en la edad de oro que más convenga, así también desaparecen las luchas sociales que configuraron su destino. Benalcázar puede tener su estatua a lado de la figura de Rumiñahui porque la nación se reclama heredera de ambos” (Ospina, 1996:118).

No obstante, la nación está constituida por elementos que dan cuenta de diferentes filiaciones (el barrio, el hogar, la ciudad, la etnia, etc.), los cuales interrelacionan los

imaginarios de la nación interiorizados por cada individuo, y los imaginarios nacionales oficiales y exteriorizados (Radcliffe y Westwood, 1998:34).

Las “geografías imaginadas” pueden ser la base para la conformación de las identidades compartidas que articulan rasgos sociales (lengua, cultura, etc.) y el territorio como lugar/espacio compartido (Radcliffe y Westwood, 1998:43), que puede ser denominado como “patria”; de esta manera, la imaginación y las formas discursivas logran recrear vínculos entre las personas y el lugar, diferenciándose: “nosotros/as”, “ellos/as”, “nuestro lugar”, “su lugar”. Sin embargo, “... el espacio de la nación puede ser imaginado por poblaciones que no tienen lugar donde expresarse y consolidar esa identidad” (Radcliffe y Westwood, 1998:43). Esto deja en evidencia la naturaleza creativa y dinámica del vínculo entre población y nación (Radcliffe y Westwood, 1998:43).

Desde los discursos nacionales oficiales se definen fechas conmemorativas –“el nacionalismo también inventa fechas”–, arquitecturas y estructuras, las cuales se transmiten a través de las instituciones educativas estatales, y son interiorizadas por la población desde tiernas edades “... la escritura y enseñanza de versiones oficiales de la historia son elementos claves en un proceso educativo nacionalista” (Radcliffe y Westwood, 1998:88). Estas identidades nacionales, empero, no son inmutables. Están sujetas a cambios a lo largo del tiempo, en función de las necesidades estatales, desde las cuales se reconstruye la nación y se reinventa la historia (Radcliffe y Westwood, 1998:90).

En síntesis, la construcción de la nación ecuatoriana desde el Estado, en la perspectiva de Pablo Ospina se fundamenta en la religión, el mestizaje y los límites territoriales. Por otro lado, Sarah Radcliffe y Sallie Westwood retoman, de manera general, la historia, el territorio y la población, para explicar sus elementos constitutivos. Es decir, Ospina se basa en características que de manera particular han determinado la construcción de la

nación y la identidad nacional pero que, en términos generales, están directamente relacionados con el territorio, la historia y la población.

1.2. Nación-nacionalidad versus plurinacionalidad en Ecuador

En esta búsqueda histórica por parte del Estado, por consolidar los elementos fundantes de la identidad nacional y caracterizar a la nación ecuatoriana, en Ecuador en 1990, tras fuertes movilizaciones, el movimiento indígena pone en la palestra el debate en torno a la existencia de múltiples “nacionalidades” dentro del territorio ecuatoriano, y demandan el reconocimiento del carácter pluricultural y multiétnico del Estado (Cordero, 2012:138-139)

Esto abrió las puertas para reconocer constitucionalmente en 1998 la existencia de “nacionalidades” y “pueblos” indígenas, los cuales son definidos a partir de su historia precolombina, “cultura propia, lengua, creencia religiosa, territorio que puede contener diferentes pueblos que difieren de su nacionalidad en ciertos elementos” (Altmann 2013:131).

De esta manera, las nacionalidades indígenas se convierten en actores colectivos que, coincidiendo con los planteamientos del movimiento indígena, comparten una cultura (Altmann, 2013:133): “... entidades históricas y políticas que tienen en común una identidad, historia, idioma, cultura propia y territorio en el cual han ejercido formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y de autoridad” (Walsh, 2008:18), es decir, las nacionalidades se definen a partir de la concurrencia de elementos como la lengua, territorio o asentamiento, creencias religiosas, la cultura de un pueblo, y un desarrollo histórico reconocido; los pueblos se diferencian de éstas, porque aunque mantienen los rasgos distintivos macro, difieren en ciertos elementos particulares (Macas, 1993:112).

“Pueblo viene de población. Cuando varios pueblos tienen rasgos comunes, y se podría decir son más globales como los Kichwas, usamos el término ‘nacionalidad’. Nacionalidad por el contrario viene de nacer, de tener un tipo de vida, de costumbre, de cosmovisión. Hay grupos de personas que compartimos estas características y otros que tienen raíces totalmente distintas, son otras nacionalidades” (Macas, 2009:92).

A través del reconocimiento de las nacionalidades se reivindica la existencia de identidades autónomas que no fueron representadas por la identidad nacional o por una sola nacionalidad (Karakras, 2001:4); las cuales se definen por primera vez, y a nivel normativo, en la Constitución de 1998 (Cordero, 2012:138-139):

“El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es Republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada” (CRE 1998, Art. 1).

Así, en la Asamblea Constituyente de 1998, se definió al Estado como pluricultural y multiétnico, se reconoció derechos y garantías de los territorios indígenas y de su autogobierno, el derecho de los pueblos a sus propias formas de autoridad, y se aceptó que las nacionalidades y pueblos indígenas, mínimamente podían manejar sus propios sistemas de educación, salud, organización (García y Tuaza, 2007:10).

Es importante señalar que la nacionalidad se diferencia de la ciudadanía, en tanto esta última es la relación del individuo con el Estado. La nacionalidad reconoce a los ciudadanos/as culturalmente distintos de la nación, diferenciados en términos de una identidad cultural y de una configuración multicultural y plurinacional, pero no determina necesariamente una relación con el Estado (Prieto, 2004: 18).

Los pueblos tienen una pertenencia inicial a su nacionalidad particular –por ejemplo, la nacionalidad Shuar–, y luego a la nacionalidad ecuatoriana, a la cual reconocen

como “... una más de las nacionalidades existentes en el Estado ecuatoriano” (Karakras, 2001:4):

“... el estatus de ecuatorianidad se refiere a la ciudadanía, lo que el Estado ecuatoriano nos puede otorgar como construcción humana y social. La o las nacionalidades somos los originarios, con las formas de identidad y reconocimiento de sí mismos que los colectivos realizamos... diferenciando así a nivel constitucional: la ciudadanía ecuatoriana y la preexistencia de las nacionalidades indígenas” (Macas, 2009:93).

En este contexto nacional, en la década del noventa se realiza en Quito el Encuentro Continental de Pueblos Indígenas. Ahí se define que, cada pueblo resolvería sus procesos internos de autoidentificación desde su realidad; en Perú aún se autonombaban como campesinos/as, en Bolivia como naciones o pueblos: la “nación aymara” o “nación guaraní” (Entrevista 21, dirigente indígena, comunicación personal, domingo 18 de febrero 2018). En el caso de Ecuador, el movimiento indígena llega con su autodefinition como pueblos y nacionalidades (Entrevista 21, dirigente indígena, comunicación personal, domingo 18 de febrero 2018).

Luis Macas ha reflexionado sobre quienes conforman estas nuevas nacionalidades reconocidas en la Constitución de 1998 (Entrevista 14, dirigente indígena, comunicación personal, jueves 22 de marzo de 2018). Lo indígena ampara una herencia histórica y escuda la práctica cotidiana de sus formas de vida; sin embargo, existen muchas celebraciones y fiestas indígenas que son nacionales: la Mama Negra, el Carnaval de Guaranda, los Pases del niño, etc., y numerosas prácticas ancestrales que tienen un reducto en la cotidianidad; y también muchas frases, palabras y significados que se han introducido del kichwa al castellano y viceversa (Macas, 1993:112-113).

Este sector social ha sido denominado genéricamente, y con una fuerte carga despectiva como: “los indios”. Pero en el marco de estas características difuminadas en el escenario

nacional ¿A quiénes deben considerarse como “indios”? lo que es claro, es que a luz de los avances de las Ciencias sociales, este concepto no puede ser determinado en términos raciales –por la cantidad de sangre india–, siendo necesario efectuar una valoración cualitativa del término “indígena”, relacionándolo a “la conciencia que se tiene del proceso histórico” y a la auto pertenencia a una sociedad delimitada en el tiempo (Macas, 1993:111-112). Las concepciones de lo “indio” y del origen de la sociedad ecuatoriana se replantean, lejos de una definición biológica o fenotípica, y enmarcadas en el ámbito cultural y social (Macas, 1993:111-112).

A partir de estos elementos, ya en el 2001, los discursos políticos incluían a los/as indígenas como ciudadanos/as de la nación culturalmente distintos/as; y ya se habían desarrollado algunos esfuerzos por definir las identidades culturales y la configuración multicultural y plurinacional de nación (Prieto, 2004: 18). Sin embargo, sería tiempo después que la presencia de varias nacionalidades al interior del Estado ecuatoriano se condensa en el Estado plurinacional, propuesta que consta en el proyecto político de la CONAIE desde 1994 (Karakras, 2001:4).

1.3. Desde el Multiculturalismo y la pluriculturalidad hacia la interculturalidad en América Latina

Desde sus movilizaciones y demandas el movimiento indígena de América Latina generó reflexiones nacionales e internacionales respecto al reconocimiento y garantía de sus derechos colectivos, al ejercicio de sus autonomías y a las formas de relacionamiento entre las diferentes culturas (García y Tuaza, 2007:3).

En la búsqueda por dar respuestas frente a los conflictos interétnicos, al apareamiento de movimientos sociales en las colonias, etc., el movimiento indígena retoma los

términos de multiculturalidad, plurinacionalidad e interculturalidad, surgidos en los debates académicos de las Ciencias Sociales en Europa, Estados Unidos y Canadá a partir de 1970, tras las obras de Tomás Kuhn (“Las estructuras de las revoluciones científicas”) y de Edgar Morín (“La epistemología de la complejidad”) (García y Tuaza, 2007:18). Estos términos son reapropiados para dotarles de una connotación política enfocada en el reconocimiento de la diferencia cultural de los Estados contruidos sobre los modelos monoculturales (García y Tuaza, 2007:2).

Estos relacionamientos entre diferentes culturas que interactúan al interior de un mismo territorio, se han conceptualizado desde diferentes perspectivas: 1) la multiculturalidad o multiculturalismo; 2) la pluriculturalidad o pluriculturalismo; 3) la interculturalidad; y, 4) la plurinacionalidad.

1.3.1. Multiculturalidad o multiculturalismo en el contexto latinoamericano

El multiculturalismo o multiculturalidad se fundamenta en la tolerancia y la igualdad, sin enfocarse de manera crítica en las desigualdades sociales existentes, ni en las interrelaciones inequitativas sobre las que se levanta la sociedad (Garcés, 2009:25). Tiene sus orígenes en países occidentales (Schavelzon, 2015:112), reconoce las comunidades diversas, la pluralidad étnico-cultural, el derecho a la diferencia y a la coexistencia de culturas diversas en un mismo territorio (múltiples culturas juntas) (Walsh, 2002:24). Sin embargo, no profundiza en el tipo de relaciones que existen entre estas culturas, lo que oculta y deja en segundo plano las relaciones de poder y las desigualdades sociales (Garcés, 2009:24; Walsh, 2008:6).

La multiculturalidad ha sido muy criticada, en tanto si bien existe un reconocimiento formal y nominal de la diversidad; su “neutralidad” impide transformar la historia de las

relaciones desiguales en Latinoamérica que ha sido terriblemente injusta con los pueblos y las nacionalidades no hegemónicas (Viaña, 2010:98).

Esta forma de relacionamiento es visto por autores como Zizek (citado en García y Tuaza, 2007:5) como un nuevo mecanismo de colonialidad en donde a pesar del reconocimiento de las diferencias culturales, no se establecen relaciones horizontales entre la matriz cultural dominante (desde la que se definen las formas de relacionamiento), y las múltiples culturas. En esta línea se enmarcan las acciones y lineamientos que sobre los pueblos y nacionalidades plantean los organismos internacionales y corporaciones que intervienen en la política local, mediante los cuales “domesticar la diferencia poniéndola bajo el control de ciertas instancias supranacionales.” (García y Tuaza, 2007:5).

Los Estados que se reconocieron como multiculturalistas asumieron la igualdad de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía (que llegaron de la mano de la ilustración), y el liberalismo en la construcción del Estado-nación al cual se fundamentó en la población blanco-mestiza y sus prácticas culturales, que fueron planteadas como expresión nacional dejando por fuera al resto de sociedades diversas, las cuales quedaron expuestas a las políticas de exclusión y asimilación de la cultura hegemónica (García y Tuaza, 2007:6-7).

Bajo estos criterios, la expectativa a largo plazo por parte del Estado, se enmarcaba en que estos grupos se inserten en la cultura predominante a nivel nacional vía asimilación y para ello se desarrollaron políticas tendientes a restringir la posesión de tierras y sus prácticas culturales: lengua, religión, autogobierno, etc. (García y Tuaza, 2007:7).

Por otro lado, a pesar de reconocer la injusticia histórica de asimilación y exclusión que se había cometido con pueblos y nacionalidades (García y Tuaza, 2007:7); se generaron políticas que, aunque no explícitamente, terminaron reivindicando una hegemonía cultural sobre la que se construyó la “identidad nacional”: un sistema educativo, un

sistema de salud, una historia, una lengua, determinados símbolos nacionales, etc. (García y Tuaza, 2007:7).

Desde los planteamientos de Kymlicka (2007) (citado por García y Tuaza, 2007:7) “allí donde la democracia es el único juego, no hay otra alternativa que permitirles a los grupos étnicos movilizarse políticamente y presentar sus reclamos públicamente”, para a partir de esto, generar una plataforma que permita el acceso político para grupos no dominantes, y el desarrollo de sistema culturales históricamente prohibidos o estigmatizados mejorando la gobernabilidad democrática liberal.

Desde la perspectiva de García (2007), el discurso multiculturalista es funcional al sistema capitalista neoliberal y ha sido elaborado de manera externa “por los organismos económicos y políticos internacionales que intentan fomentar la cultura hegemónica desplazando a las culturas locales”, reivindicando la necesidad de conservar las culturas diversas, pero sin reflexionar sobre sus condiciones sociales, económicas y políticas (citado por García y Tuaza, 2007:8).

1.3.2. Pluriculturalidad o pluriculturalismo

Este término tiene un origen más cercano a América Latina, da cuenta del origen plural de pueblos y nacionalidades representantes de una multitudinaria diversidad cultural que han convivido con la sociedad blanco-mestiza en un mismo territorio, en donde el mestizaje ha jugado un papel preponderante, para determinar una interrelación inequitativa (Walsh, 2008:6).

La afirmación de la diversidad cultural y el reconocimiento de las múltiples nacionalidades y pueblos en el caso ecuatoriano, fue el resultado de la lucha del movimiento indígena, a lo largo de casi toda la historia republicana (Macas, 2009:81). Sin embargo, la pluriculturalidad tampoco trasciende la afirmación de la existencia de

pueblos diferentes; a pesar de que se manifiesta la necesidad de generar una interrelación respetuosa, tolerante e igualitaria, no se rompen las fronteras culturales, ni se propicia una emancipación desde lo plural y diverso (Macas, 2009:93-94).

El pluriculturalismo se institucionaliza en Ecuador, tras los levantamientos del movimiento indígena, durante los años 90 (tema que será abordado más prolijamente en el siguiente capítulo). En éste período se reconoció la pluriculturalidad del Estado (Constitución 1998), pero también se obstaculizaron los proyectos de legislación secundaria propuestos por los pueblos indígenas. Si bien se reconoció la existencia de la diversidad, no se transformaron las relaciones de poder cotidianas (Encalada, 2012:13).

Lo pluricultural “se basa en el reconocimiento de la diversidad existente, pero desde la mirada de la cultura dominante y nacional” (Garcés, 2009:25). Es el modelo más utilizado en Latinoamérica, en particular en la región andina, donde se incorpora la diversidad cultural en las estructuras de poder e institucionales, las cuales han sido diseñadas y establecidas por la sociedad blanco-mestiza (Walsh citada por Garcés, 2009:25).

“El paso de la coexistencia, tolerancia y convivencia entre desiguales a la construcción de una comunidad de ciudadanos –una comunidad de iguales– es el paso de una concepción multicultural de ciudadanía a una intercultural” (PNUD Bolivia, 2007:96 citado por Viaña, 2010:98).

Frente a la crítica explícita hacia el pluriculturalismo se empieza a introducir el concepto de interculturalidad. No obstante, inicialmente, en su “acepción dominante”, se fundamenta en los mismos principios que el multiculturalismo (Viaña, 2010:98).

1.3.3. La interculturalidad como propuesta latinoamericana

La interculturalidad es parte de una lucha llevada adelante por los pueblos y nacionalidades indígenas de América Latina y el Ecuador desde 1990 (García y Tuaza, 2007:11). Inicialmente estuvo dirigida hacia el sistema educativo y poco a poco se orientó a la búsqueda por transformar el sentido de las políticas públicas y del Estado (García y Tuaza, 2007:11).

Existen por lo menos dos líneas conceptuales alrededor de la interculturalidad. La primera, la describe desde su acepción literal como un “encuentro entre culturas”, alrededor del cual subsisten las relaciones de poder verticales u horizontales, sobre las cuales no se focaliza el debate (Garcés, 2009:24). Este concepto enfatiza la interrelación, el diálogo y el respeto entre culturas (Viaña, 2010:98), pero no cuestiona los cimientos de su estructura, los cuales son, en esencia, inequitativos y no horizontales. Sin embargo, a pesar de buscar un “diálogo intercultural”, no dispone de las condiciones ni el deseo real de propiciarlo, a pesar de que afirma que lo podría hacer, es decir, esta visión no cuestiona las relaciones de poder ni las estructuras de dominación que constituyen la base de la “macrocultura o matriz civilizatoria moderna” (Viaña, 2010:98).

Una segunda línea, desde una mirada más crítica, sostiene que considerar a la interculturalidad solo como un diálogo de saberes, no transforma las relaciones inequitativas, ni la matriz desde la que se plantea este “encuentro entre culturas” y que este concepto debe ser visto más como “una alternativa ético-política” frente a las desigualdades del Estado “igualitario” que no ha conseguido equidad, tolerancia, libertad política ni solidaridad social (Fidel Tubino, 2004; citado por García y Tuaza, 2007:12).

Es decir, en los procesos interculturales, la matriz sobre la que se plantea la interacción ha seguido siendo la blanco-mestiza, y por lo tanto el diálogo que se genera no permite un aprendizaje real sobre los sistemas culturales y las diferentes formas de entender el mundo (García y Tuaza, 2007:15). El aprendizaje intercultural ha sido definido

unilateralmente para los/as indígenas, afroecuatorianos/as o montubios/as; la población mestiza no ha tenido que aprender ni replantearse nada respecto al funcionamiento de la interculturalidad y los sistemas de educación, salud, justicia, etc., en tanto éstos se siguen manejando desde sus fundamentos culturales (García y Tuaza, 2007:15).

Esto en la práctica legitima las relaciones de poder existentes, invisibilizando la pobreza detrás del diálogo intercultural (citado por García y Tuaza, 2007:13). Esta forma de entender la interculturalidad es criticada por Sarela Paz, quien argumenta que –al enfatizar las actitudes positivas o negativas– debilita su cuestionamiento a las estructuras de poder “configuradas colonialmente” (Garcés, 2009:25).

Este acercamiento a la interculturalidad es denominado como “funcional” en tanto reconoce la existencia de un diálogo (positivo o negativo) entre las diversas culturas, (Garcés, 2009:25), pero reproduce “visiones y conceptos funcionales a la dominación a nombre de atenuarla” (Viaña, 2010:98). Estos planteamientos fueron acompañados por convenios y acuerdos internacionales como la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 (OIT), la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Convención contra la Discriminación Racial (CERD), entre otros (Garcés, 2009:24).

Desde esta perspectiva, la interculturalidad, según Xavier Albó, es la actitud mantenida durante la interrelación cultural. Es positiva si fomenta la tolerancia y el entendimiento, desde el intercambio, o negativa si ocasiona la destrucción o disminución de oportunidades de quienes forman parte de estas relaciones (Garcés, 2009:25).

En este contexto, el racismo también es una forma de interrelación entre culturas (Encalada, 2012:13); y por lo tanto se halla en manos de cada Estado, población y persona, definir las relaciones sociales que quieren construir. Los cuestionamientos a la interculturalidad “funcional”, advierten que la diversidad cultural tiene que asentar que

no hay neutralidad en las relaciones sociales, y que alrededor de éstas se entrelazan relaciones de poder (Garcés, 2009:21).

Y es justamente esta la diferencia entre la interculturalidad en relación con la pluriculturalidad o la multiculturalidad. Más allá de que éstas últimas den cuenta de un conjunto de nacionalidades o pueblos dentro de un mismo territorio, la interculturalidad debería fundamentarse en la necesidad de repensar las interacciones y las relaciones al interior del Estado, para transformar las asimetrías sociales entre los/as diferentes (Walsh, 2002:24 citada por Encalada, 2012:13).

Desde una perspectiva crítica –más allá de la “interculturalidad funcional”; denominada así por Viaña– la interculturalidad es un proyecto político social que apunta hacia la transformación de las relaciones al interior de la sociedad, para generar nuevas y mejores condiciones de vida (Walsh, 2008:6).

“A diferencia de la multi y pluriculturalidad, que son hechos constatables, la interculturalidad aún no existe, se trata de un proceso a alcanzar por medio de prácticas y acciones concretas y conscientes” (Garcés, 2009:27).

En este contexto, Gonzalo Portocarrero (2002) se refiere a la interculturalidad en términos de una estrategia para “liquidar las exclusiones y discriminación que históricamente ha aflorado en el espacio de encuentro entre las culturas”, y a través de la cual “cada grupo étnico pueda ejercer el derecho de transmitir y reproducir sus tradiciones y formas de vida.” (citado por García y Tuaza, 2007:12).

En esta misma línea, Milka Castro (2004) plantea que la interculturalidad parte del reconocimiento de una exclusión histórica de los pueblos indígenas en Latinoamérica hacia su regulación constitucional y normativa que elimine la relación vertical entre culturas (citado por García y Tuaza, 2007:12).

De hecho, el problema con las reivindicaciones que se han realizado incluso a nivel normativo desde la interculturalidad, según Frazer (1997), es que estas se ven “obstaculizadas por el hecho de que, en la práctica, las relaciones entre diferentes se fundan en profundas desigualdades en el acceso a recursos materiales y simbólicos. No se supera el sistema de estratificación social.” (García y Tuaza, 2007:13). De hecho los diálogos “interculturales” se siguen produciendo bajo los lineamientos de la cultura hegemónica y bajo sus estructuras de poder (García y Tuaza, 2007:13).

La interculturalidad, como principio ideológico del proyecto político de la CONAIE, debe ser eje transversal para todos los actos e instancias de gestión política”, y un principio primordial para sus reformas (Walsh, 2008:7). Para desde ahí, generar transformaciones estructurales en el Estado (Cordero, 2012:143), cuya génesis se fundamenta en patrones coloniales en los cuales se sintetiza la inequidad y la explotación (Walsh, 2008:7).

En este sentido, la interculturalidad crítica apuesta por trascender el respeto, y la tolerancia a la diversidad cultural, proponiendo concretar interrelaciones equitativas “desde el reconocimiento del conflicto inherente en las asimetrías sociales, económicas, políticas y del poder” (Walsh, 2008:6).

1.4. La construcción teórica de lo plurinacional

La conceptualización del Estado plurinacional e intercultural ecuatoriano se ha realizado desde tres perspectivas. Por un lado, la planteada por la CONAIE, como máxima organización representante de los pueblos y nacionalidades del país; por otro lado, desde la perspectiva del Estado ecuatoriano (García y Tuaza, 2007:8); y finalmente también los espacios generadores de conocimiento científico como la academia.

Aquí es importante señalar que la definición oficial sobre la plurinacionalidad establecida por el Estado, y definida en el Plan nacional del Buen Vivir 2013-2017 (Plan Nacional de Desarrollo en Ecuador), la establece como: "... la construcción de una sociedad incluyente, de respeto a la diversidad y de complementariedad para el bienestar individual y colectivo del país. Busca conseguir las condiciones materiales y simbólicas que permitan a la ciudadanía vivir la diversidad en igualdad de derechos..." (SENPLADES, 2013:94).

Este tratamiento de la plurinacionalidad genera varias reflexiones. Por un lado, la necesidad de desechar la idea de que la plurinacionalidad es simplemente un intercambio cultural, una especie de bilingüismo, una traducción cultural, una estrategia de conservación o fortalecimiento de la identidad o una promoción del folclor (García y Tuaza, 2007:16). La plurinacionalidad implica transformar una matriz mono cultural en un proceso de enriquecimiento mutuo y equidad de todas las culturas, considerando que "La adecuada convivencia social sólo es posible en la medida en que se valora la diferencia." (García y Tuaza, 2007:16).

Desde una mirada crítica sobre el concepto generado por el Estado, esta investigación parte de entender a la plurinacionalidad en el Ecuador, como una alternativa para transformar las características bajo las cuales se conformó en 1830, el Estado ecuatoriano; es decir, como un nuevo modelo de organización política que busca desechar los sesgos coloniales y mono culturales de la República (CONAIE, 2007:5).

Esto se sustenta en que el Estado –fundado tras la independencia por la oligarquía liberal y el reformismo mestizo– incorporó estructuralmente prácticas colonizantes, excluyentes e inequitativas (Walsh, 2008:16-17). El Estado nación fue concebido desde una perspectiva unilineal blanco-mestiza, la cual invalidó otras formas de ver el mundo y de concebir las identidades, el territorio, la naturaleza, la administración, el poder, entre otros (Walsh, 2008:17).

Este modelo de organización política para la descolonización, parte del reconocimiento de múltiples culturas en el país, y busca integrar formas comunitarias tradicionales y la participación plena de todos los pueblos y nacionalidades en la toma de decisiones de “todos los temas” incluyendo aquellos estratégicos para el Estado (Altmann, 2013:134-135).

La plurinacionalidad se enfoca en las estructuras de poder, busca redefinir a la nación y al Estado europeo, edificando un Estado ecuatoriano sustentado en la diferencia (Altmann 2013:136). Es una alternativa para revertir la matriz colonial y eliminar los rezagos eurocentristas y etnocéntricos, que permearon a toda la sociedad ecuatoriana, elementos que, desde la perspectiva de la CONAIE, ameritan la refundación del Estado (CONAIE, 1994:6).

La plurinacionalidad refleja la lucha incesante de los pueblos frente a una “ciudadanización” homogeneizadora, individualista, contraria al entendimiento de la comuna y del colectivo como elementos esenciales para la construcción de la sociedad en el mundo andino (Macas, 2009:87-88). Es decir, la plurinacionalidad, focaliza en el desarrollo de herramientas para enfrentar el colonialismo interno y generar rupturas con el Estado liberal (Macas, 2009:83).

René Ramírez, ex secretario nacional de la SENPLADES, defendía el carácter republicano de la Constitución dejando claro que en Ecuador no existe una oposición entre el “Estado plurinacional” y la “república” (Schavelzon, 2015:101). Este antagonismo si está presente en la esfera política boliviana, donde se planteó: “inaugurar un nuevo tipo de Estado que supere la forma republicana”; aunque tanto en Ecuador como en Bolivia el concepto en sí mismo implica “transformar la forma del Estado” (Schavelzon, 2015:101). Tal es así que luego de promulgada en 2009 la Constitución boliviana, por Decreto supremo Evo Morales modifica la denominación del país de “República de Bolivia” al de “Estado Plurinacional de Bolivia” (Schavelzon, 2015:103).

Esto desde la perspectiva de que, la plurinacionalidad no intenta reformar al Estado actual, sino reemplazarlo-refundarlo con el propósito de desaparecer su matriz colonial y los rezagos eurocentristas y etnocéntricos de la colonia, los cuales permearon al conjunto de la sociedad ecuatoriana (CONAIE, 1994:6). Por lo tanto, la plurinacionalidad es entendida como un mecanismo “para romper las estructuras de saber eurocentradas”, y descolonizar las relaciones entre los pueblos y nacionalidades y sus maneras de construir identidades (Altmann 2013:136).

Aquí aparece **una primera categoría de análisis** que conforma el concepto de la plurinacionalidad: **la descolonización**. Como ya se ha señalado, esto implica una serie de acciones que apuntan hacia eliminar la matriz eurocentrista desde la cual se han desvalorizado las estructuras cognitivas provenientes de otras realidades culturales, es decir una ruptura con el pasado colonial y su prolongación en la república para refundar el nuevo Estado (Camargo et. al., 2018:11). Es un mecanismo para descolonizar al Estado y la sociedad, es decir, romper las estructuras colonialistas, abrir espacios que permitan la valoración de la diversidad y la eliminación de las prácticas racistas, las cuales propician realidades muy diferentes para mestizos/as, negros/as e indios/as (Encalada, 2012:14).

Ya en 1983 la CONAIE en Ecuador, y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) plantean la propuesta de crear un Estado plurinacional (Schavelzon, 2015:90). Los debates de la CONAIE sobre el término plurinacionalidad, previos a la asamblea constituyente se retroalimentaban también desde los/as campesinos/as y sindicatos kataristas bolivianos y viceversa, retomando elementos de la política indigenista de ambos países (Schavelzon, 2015:87).

Boaventura De Sousa Santos ha señalado que la plurinacionalidad supone una búsqueda por el reconocimiento de otro concepto de Estado-nación:

“... implica el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos de la mano con las nociones de autogobierno y autodeterminación, lo que implica una apuesta por... un nuevo tipo de institucionalidad estatal, una nueva organización territorial, la democracia intercultural, el pluralismo jurídico, la interculturalidad, políticas públicas de nuevo tipo (salud, educación, seguridad social), nuevos criterios de gestión pública, de participación ciudadana, de servicio y de servidores públicos” (Santos, 2010:97).

En esta misma línea, Ileana Almeida ha destacado que el concepto de Estado plurinacional debe estar vinculado al de autonomías indígenas, pero también a su representación en instituciones y en las diferentes funciones del Estado (Schavelzon, 2015:91). Es decir, hay una diferencia fundamental entre reconocer la existencia de múltiples nacionalidades que es lo que implica el multiculturalismo, y la generación de mecanismos que legitimen esa existencia en la estructura del Estado, que es lo que hace la plurinacionalidad (Schavelzon, 2015:112).

Es decir, la plurinacionalidad tiene que ver también con el reconocimiento por la autonomía indígena, alrededor de la cual se han generado múltiples debates (Schavelzon, 2015:112). En México por ejemplo se cuestionaba el tipo de autonomía que se debía tener “¿étnica, pluriétnica, regional o comunal?”, en el caso zapatista desde 1996 la autonomía es independiente del Estado; pero en el mismo país, en los Estados sureños de Oaxaca, se tienen autonomías incorporadas a la estructura estatal (reconocidas en la legislación local) (Schavelzon, 2015:92).

Desde México también han entrado al debate elementos propuestos por Héctor Díaz Polanco (1997) y López y Rivas (2004) (Schavelzon, 2015:89). Díaz Polanco se ha referido a las autonomías regionales, con formas de gobierno pluriétnicas (pensadas desde una matriz mestiza para incorporar a la población indígena), consideradas como un retroceso: etnicista, fragmentador y antiautonomista; incluso el gobierno se refería a estos procesos como “municipios con población mayoritariamente indígena y ya no a

autonomías”, propuestas que en realidad distaban de la autonomía como tal (Schavelzon, 2015:93). Esto da cuenta de que “Las formas de la autonomía son tan diversas como las estrategias de los pueblos y organizaciones” (Schavelzon, 2015:94).

En Bolivia, constitucionalmente se definió un régimen de autonomías (departamentales, provinciales y municipales) (Schavelzon, 2015:112). En esta perspectiva, la autonomía se asume también como “una reparación histórica de los derechos indígenas que debe plasmarse territorialmente”, desde esta noción autonomía y autodeterminación son consideradas como un símil (Camargo et. al., 2018:7).

Este nivel de autonomías se encuentra reconocida en la Constitución ecuatoriana, cuando se menciona la posibilidad de conformar Circunscripciones Territoriales para la preservación de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, las cuales deberán adaptarse al nivel de gobierno que les corresponda sean estos parroquias, cantones o provincias (CRE, Art. 60).

En el caso ecuatoriano, la autonomía implica que los pueblos adquieran el poder y los medios para ocuparse de resolver sus asuntos, que puedan elegir la forma de gobierno que prefieran y les convenga, que el Estado establezca relaciones de gestión compartida, y que abra espacios de deliberación y cooperación para avanzar hacia un desarrollo conjunto (ANINP 2013-2017:14). La autodeterminación de los pueblos indígenas ha sido primordial en la lucha de la CONAIE; como punto de partida para desarrollar el concepto de “nacionalidad indígena” (Altmann, 2013:131).

Las autonomías indígenas son la facultad de un pueblo para gobernarse y administrarse libremente³, a partir de sus normas internas (autogobierno); controlar el territorio y

³ La autonomía no debe confundirse con la “soberanía”, que es una facultad que solo poseen los Estados, que tienen la potestad para decidir todo lo que corresponde al bien público, a través del monopolio de la coacción física (ANINP, 2013-2017:17). Es decir, la autonomía de las

proteger los saberes y prácticas sobre la biodiversidad; ejercer sus competencias; realizar una consulta previa, libre e informada; y participar en la toma de decisiones del Estado respecto al control y gestión territorial (ANINP, 2013-2017:17). Las autonomías indígenas se aplican en todos los aspectos de la vida cotidiana. En el campo jurídico, al otorgar a las comunidades el control autónomo de sus territorios. En el campo económico, los sistemas económicos productivos deben dar cuenta de lógicas comunitarias, la autodeterminación de sus recursos, prácticas y formas de producción propias, sustentables e inclusivas (Altmann, 2013:132).

Los ejercicios autonómicos, enmarcados en el derecho consuetudinario, que existen sin la necesidad de una sanción estatal: las comunidades y sus dirigencias, la justicia propia, etc. (Ileana Almeida citada por Altmann, 2016:16), deben ser reconocidos como acciones legítimas de autodeterminación de los pueblos y nacionalidades⁴.

Es decir, **el reconocimiento de las autonomías constituye una segunda categoría de análisis** que conforma el concepto de la plurinacionalidad. A través de los espacios autonómicos, y de las acciones encaminadas al reconocimiento de la autonomía indígena, se avanza en la construcción del Estado plurinacional (Ileana Almeida citada por Altmann, 2016:16). Y aquí reflexionar respecto a que las autonomías son parte axiomática del Estado plurinacional y viceversa (Camargo et. al., 2018:13).

nacionalidades y pueblos se refiere a la libre determinación interna, lo cual no implica el derecho a la libre determinación externa para ser sujetos del derecho internacional.

⁴ En el caso del servicio de administración de justicia del Estado, que por lo general ha estado ausente en la mayoría de las comunidades indígenas, han sido las mismas comunidades quienes han resuelto sus conflictos mediante sus propios sistemas de derecho indígena, a través del sistema de administración de justicia indígena (los casos de las comunidades de Calguasig - 1996- en Tungurahua y Cachi San Francisco -1997- en Cotopaxi) tan satanizado por algunos medios de comunicación nacionales y por la opinión pública, quienes además desconocen los fundamentos y procedimientos culturales (García y Tuaza, 2007:11).

Para ello, es fundamental generar herramientas de política pública que permitan transformar las relaciones culturales y sociales, entendiendo el aspecto intercultural (Garcés, 2009:27), el cual implica la existencia de espacios de contacto entre las diferentes culturas (Altmann, 2013:132).

Se requiere de reflexiones constantes sobre las condiciones históricas y actuales que interconectan a las diferentes culturas con procesos de exclusión. Este patrón de poder se ha estructurado sobre un sistema de dominación, el cual propicia la prevalencia de las clases dominantes a nivel social (blancos-mestizos) y económico (hegemonía del capital) (Walsh, 2008:6). A pesar de la promulgación del país como un Estado plurinacional, persiste una:

“... inferiorización racial por parte de los blancos-mestizos hacia los indígenas... La eliminación de las desigualdades sobrepasa las leyes en tanto están ligadas a la persistencia de mecanismos de dominación racial, de clase, de género, etc.” (Encalada, 2012:13).

Estas últimas han sido el resultado histórico de la colonialidad del poder, mantenida a través de los mecanismos de dominación capitalista y colonial, los cuales deben ser desestructurados mediante la *praxis* política; para ello es fundamental deconstruir el poder y las asimetrías sociales que tienen su punto de partida en las interacciones cotidianas entre culturas (Garcés, 2009:27-28).

La interculturalidad como principio permite valorar las culturas diversas, relacionarse con otros en igualdad de condiciones y generar nuevas relaciones culturales que rompan la lógica excluyente (García y Tuaza, 2007:18). Según la propuesta de la CONAIE, la interculturalidad parte del aprender a convivir entre diferentes encontrando los puntos de encuentro, y comprendiendo que las culturas no son completas en sí mismas, y por lo tanto requieren una de otra para aprender entre ellas (García y Tuaza, 2007:16). Todo esto apunta a la búsqueda por una igualdad real en términos de derechos, obligaciones y

oportunidades, como mecanismos para enfrentar el racismo y la discriminación desde “la unidad en diversidad” (García y Tuaza, 2007:16).

Así, es importante observar la presencia de otro elemento ligado directamente a la plurinacionalidad, y que sería nuestra **tercera categoría de análisis: la interculturalidad**. De hecho, constitucionalmente, el Estado plurinacional se reconoce también como intercultural, porque en la práctica estos dos conceptos no pueden estar separados (Altmann, 2013:136). La interculturalidad y la plurinacionalidad requieren, para su concreción, de una decisión política inquebrantable, capaz de afectar los intereses que sostienen al Estado liberal monocultural (Viaña, 2011).

La plurinacionalidad y la interculturalidad, como proyectos de cambio social y político, son totalmente complementarios (Walsh, 2008:16). La primera considera que hay múltiples nacionalidades conviviendo dentro de un país; la segunda trata sobre las relaciones, articulaciones y engranajes aptos para la transformación del Estado, lo cual solo es posible si se deconstruye el esquema uninacional, y al hacerlo se esclarece la presencia de una plurinacionalidad que integra y reconoce (Walsh, 2008:16).

La plurinacionalidad sin interculturalidad implicaría el reconocimiento de la existencia de múltiples nacionalidades en el territorio, pero carentes de un proyecto común y vínculos. La interculturalidad sin plurinacionalidad quedaría restringida a un ideal de relaciones horizontales y equitativas, pero sin generar transformaciones políticas ni institucionales (Grijalva, 2012:74).

En palabras de Floresmilo Simbaña, se entiende a la plurinacionalidad como “... la fragmentación étnica y política existente en el país y su propuesta de interculturalidad como la única manera de superarla” (Entrevista Simbaña, 2009, citado por Altmann, 2013:136).

La interculturalidad aplicada desde el Estado-nación y la interculturalidad ejercida desde la plurinacionalidad se diferencian en que, desde este último modelo de Estado se

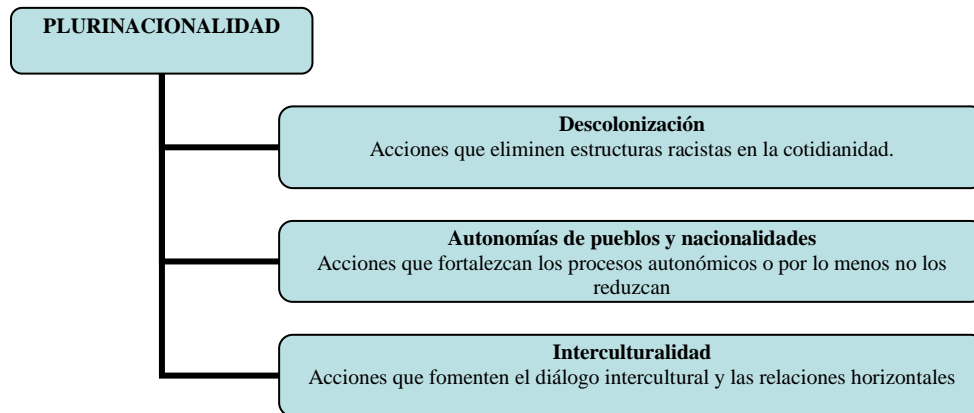
incluyen dimensiones culturales, pero también políticas, económicas, de organización territorial, manejo de la propiedad, elección de autoridades, modelo de desarrollo (*sumak kawsay*) y demás elementos que forman parte de las decisiones fundamentales de un país, mientras que para el Estado-nación la interculturalidad queda relegada a los ámbitos culturales y patrimoniales (Schavelzon, 2015:110). Desde esta perspectiva, Mónica Chuji, dirigente indígena, fue parte del partido oficialista de gobierno hasta 2008 salió del mismo por desacuerdos ideológicos, ha señalado:

“La única forma por la cual la interculturalidad puede cambiar al Estado es transformándolo en Estado plurinacional. El Estado puede reconocer la interculturalidad y declararse como Estado intercultural, pero esa declaración no tiene fuerza normativa y capacidad vinculante para transformar a las instituciones y al derecho” (Schavelzon, 2015:110).

Para concluir, las categorías de análisis que se han identificado en el presente marco teórico: descolonización, autonomías e interculturalidad, recogen a grandes rasgos los lineamientos, que componen y describen la plurinacionalidad. Entorno a estas categorías se ha determinado a lo largo de la investigación los avances o retrocesos en la construcción del Estado plurinacional ecuatoriano.

Es decir, se ha analizado si las acciones de política pública dan cuenta o no de esfuerzos por descolonizar el conocimiento, reconociendo los saberes de diferentes culturas como otra alternativa para mejorar los sistemas nacionales de salud, educación, justicia, elección de autoridades, etc. Por otro lado, se ha examinado si estas gestiones han garantizado o por lo menos no han atentado contra las autonomías ya conseguidas o en el mejor de los casos las fortalecen (aunque en realidad esta última afirmación no la he planteado de manera muy optimista). Y por último se analizó si los mecanismos o herramientas de política pública permitieron generar diálogos interculturales en el marco de relaciones horizontales, donde sea posible aportar con opiniones e ideas desde los diferentes sectores sociales.

Gráfico 1: ¿Qué es la plurinacionalidad?



Elaboración: propia

1.5. Las políticas públicas y su estudio

Como se ha señalado al inicio del capítulo, la propuesta teórica de esta investigación se fundamenta en dos líneas conceptuales: a) la plurinacionalidad y la interculturalidad, que acabamos de revisar, y b) el análisis de las políticas públicas desde la Antropología. En relación con esta última a continuación se revisará la conceptualización de las políticas públicas de manera general para posteriormente adentrarnos en las especificidades que, sobre este tema, presenta la Antropología.

Los estudios sobre las políticas públicas emergen tras la Segunda Guerra Mundial (Shore, 2010:23), es decir, es una disciplina reciente que cuenta con algunas décadas de existencia como tal (Fontaine, 2015: 8). Y en función del enfoque, de los paradigmas, de el país o la región desde donde se conceptualice, “trabajar sobre las políticas públicas no

significa necesariamente lo mismo para todos” (Zittoun, 2016:10). Si bien desde diferentes perspectivas se reconoce a Harold Lasswell, Aaron Wildavsky o Charles Lindblom como los fundadores de este campo de estudio, definir exactamente algo que sea común en el estudio de las políticas públicas es complicado (Zittoun, 2016:10).

En un inicio sus objetivos apuntaban a optimizar los resultados de las políticas, y a analizar los costos y beneficios calculables de los programas de gobierno (Shore, 2010:27-28). Poco a poco la institucionalización de estos estudios planteó objetivos más amplios, tanto a nivel académico, en términos de aportar al conocimiento; como políticos para mejorar la calidad de la información, optimizar el gasto público, evaluar el impacto de las políticas, generar herramientas que apoyen en la toma de decisiones, analizar el conjunto de procesos relacionados con la acción del Estado, etc. (Fontaine, 2015: 2, 6), en tanto “... gobernar por las políticas era más sistemático que gobernar por el sentido común.” (Fontaine, 2015: 2).

La multitudinaria oferta de cursos, herramientas y metodologías, alrededor de las políticas públicas, muestra la importancia que este campo tiene en la actualidad (Shore, 2010:23). Si bien “... hay una conexión entre el análisis de problemas de sociedad y la acción, la práctica concreta de la política”, no obstante, la mayoría de las veces, cuando analizamos las políticas de educación, salud, género, etc., el énfasis recae sobre su vinculación temática, y las políticas públicas resultan variables secundarias de problemas sociales (Fontaine, 2015:23).

Dicho de otra manera, la discusión se centra alrededor de estos temas específicos, y el objeto “política pública” es tratado como secundario, sin observar los elementos sustantivos ni procedimentales que lo constituyen (Fontaine, 2015:24). Esta mirada deja de lado, cómo una política pública afecta a múltiples variables de la sociedad como la plurinacionalidad, interculturalidad, género, producción, etc. (Fontaine, 2015:23).

“... las políticas públicas figuran en el telón de fondo y muy rara vez se discute sobre sus aspectos sustantivos y procedimentales. Se habla más bien de aspectos relacionados con muchos problemas, como la situación de un grupo social en particular y sus expectativas frente al Estado, pero a la hora de analizar una política en particular andamos por las ramas” (Fontaine, 2015:24).

Las discusiones epistemológicas sobre el detalle del proceso o del objeto de investigación “políticas públicas”, permiten contar con elementos claves de análisis, vinculados con los ámbitos temporales (ciclos de las políticas) y temáticos (temas sectoriales e instrumentales) (Fontaine, 2015:24). Los análisis se pueden llevar a cabo, enfocándose en una escala micro de elementos específicos, o a nivel macro, relacionadas con “la transformación del Estado moderno, los nuevos métodos de gobierno y la articulación de nuevas relaciones de poder” (Shore, 2010:31).

En el ámbito semántico, la palabra proviene del griego *polis* (la ciudad), y del latín *politia* (política): “la organización civil, la forma de gobierno o la constitución del Estado”; o políticas: “que quiere decir el arte, el método o las tácticas de gobierno; el método de regulación del orden interno” (Shore, 2010:30). Es decir, desde su definición semántica el término hace alusión a la forma en la que se administra el Estado, en la que el gobierno regula el orden de la sociedad.

La conceptualización de la “política pública” se ha realizado, por lo menos, desde dos perspectivas: la estatal y la académica. La generada por el Estado, a través de la Constitución, leyes, planes, etc., es la utilizada por la administración pública; esto no implica que sea válida en sí misma, la objetividad de un concepto se consigue cuando es posible distanciarnos y comparar diferentes perspectivas, a partir de lo cual se puede “...medir el grado de precisión y la utilidad para el proceso político de la definición que da una ley o un órgano del Estado...” (Fontaine, 2015:23).

En este sentido, es importante señalar que “No porque el funcionario es responsable de una política, sabe mejor cómo analizarla.”, y por lo tanto el gobierno, los diferentes ministerios o la Asamblea Nacional no están necesariamente mejor cualificados que “la organización social, el *think tank* o la Academia para definir una política pública.” (Fontaine, 2015:23). Esto no se debe perder de vista, en tanto implica que ni los lineamientos de políticas, ni las políticas públicas generadas por los/as funcionarios/as públicos son, en sí mismas, correctas o adecuadas para la población y por ello justamente la importancia de su análisis y evaluación.

Desde esta perspectiva burocrática-normativa, las políticas públicas se hacen, conciben e imaginan como entidades objetivas: decisiones racionales tomadas por alguna autoridad competente –funcionario/a o técnico/a– “... que organizan acciones sobre la base de un conocimiento igualmente racional y experto, con el objetivo de resolver problemas o situaciones específicas existentes, a fin de producir resultados-esperablemente- ajustados al diagnóstico que les precede” (Shore y Wright, 2011:4). Es decir, el “trabajo técnico”, “lo técnico” *per se*, se concibe como conocimiento objetivo y neutral, no se cuestiona que, como se verá en los siguientes capítulos, está fuertemente influenciado por los requerimientos políticos.

La formulación de las políticas no es neutral, los elementos conceptuales que las conforman parten de una perspectiva subjetiva, desde donde se determina el tipo de problemas tratados, la prioridad que se ha dado a estos problemas y las respuestas para enfrentarlos (Fontaine, 2015:23). La única manera de conseguir objetividad es discutir y contraponer unos conceptos con otros, y generar una discusión entre posturas subjetivas (Fontaine, 2015:23).

La SENPLADES, institución que tenía un papel primordial para la presidencia de la república durante el decenio 2007-2017, concibió a las políticas públicas desde la perspectiva de Aguilar (1993): “Un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos” (SENPLADES,

2011c:10). Es decir, las políticas públicas eran entendidas como los instrumentos que reflejaban las prioridades y voluntad política del gobierno para incidir en una situación específica (SENPLADES, 2011c:10). Desde esta misma línea, las políticas dan cuenta de acciones de gestión pública que se institucionalizan convirtiéndose en políticas de Estado, y que se estructuran a partir de las decisiones de los actores públicos en relación con los problemas sociales, las jerarquías que se otorgan a los problemas, los que se identifican como prioritarios, las maneras en las cuales los enfrenta un determinado gobierno, etc. (SENPLADES, 2011c:10).

Por otro lado, la conceptualización de las políticas públicas se ha realizado desde la academia y sus múltiples enfoques teóricos. Desde el enfoque del “Policy Analysis” a través del cual se desarrollan y utilizan “métodos analíticos para resolver problemas públicos”, o dicho de otra manera se generan conocimientos, instrumentos y métodos de análisis con los que se pretende incidir desde los/as hacedores/as de las políticas en el proceso (Zittoun, 2016:10). Desde esta perspectiva se ha puesto mayor énfasis en el “Diseño de las políticas” y los métodos más empleados son el análisis costo/beneficio, el análisis multicriterio, y el análisis “argumentativo” (Zittoun, 2016:10).

Para Lasswell (1970), las políticas públicas han sido consideradas como herramientas para la resolución de los problemas que enfrenta una sociedad; repuestas a las demandas ciudadanas más urgentes, tanto nacionales como locales; acciones efectuadas con la finalidad de resolver un problema público (Fontaine, 2015:25).

Así, se entiende a la formulación de la política como una solución a un problema; esto implica preguntarse cómo se puede pasar de una situación A, en la cual un gobierno ha reconocido la legitimidad de un problema, hacia otra B a través de esta acción del Estado (Fontaine, 2015:25). Es decir, como lo habían manifestado ya Simon y Lindblom Kingdom los cambios respecto a la orientación de una política se dan cuando coinciden tres elementos: a) los problemas, el reconocimiento de la legitimidad de un problema para un gobierno, que se consigue cuando los actores sociales convierten un problema

privado en uno público y luego político y se jerarquizan los múltiples problemas dándoles una prioridad; b) las soluciones, entre varias opciones se acuerda las soluciones a un problema, “el gobierno no selecciona necesariamente la óptima ni la menos mala” a nivel de costo-beneficio, sino la más priorizada, precisamente la formulación es la solución al problema; y, c) la coyuntura, es decir la voluntad política de solucionarlo pero además “el calendario electoral tiene efectos concretos sobre el cambio de política” (Fontaine, 2015:47-48).

“... una política es el producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos, de las políticas anteriores, y de la capacidad financiera del Estado. En otros términos, es el producto de una historia” (Fontaine, 2015:28).

Aaron Wildavsky fuerte representante del “Policy Analysis” al final de su carrera concluyó que “el análisis de política pública era mucho más un arte, de encontrar soluciones a problemas públicos usando más la imaginación, o la artesanía como saber práctico, y un ‘saber hacer’ que una ciencia o una técnica de resolución” (Zittoun, 2016:12). Zittoun al igual que Wildavsky no considera que el análisis de las políticas públicas sea una ciencia y plantea que los problemas públicos desbordan las competencias de las ciencias sociales; no obstante, tampoco las considera como “arte”, en tanto consideran que si generan resultados argumentativos y de racionalización (2016:12).

Desde los modelos más realistas-objetivistas-instrumentales, lineales o de retroalimentación permanente sobre las políticas públicas (Franzé, 2013:11), se le atribuye al Estado una capacidad reguladora total para administrar, a través de sus instituciones burocráticas “...las formas que las relaciones y conductas sociales adoptan.” (Franzé, 2013:12).

En este debate, las políticas públicas son asimiladas con programas a través de los cuales los/as funcionarios/as en representación del Estado, intentan gobernar y desde los que se podrán, o no, hacer efectivos sus planes de gobierno presentados previamente en candidatura (Shore, 2010:27-28).

Esta perspectiva no deja de ser reduccionista, en tanto deja de lado la planificación y la gestión de la administración pública, temas que también afrontan las políticas; no sólo se trata de enfrentar o resolver problemas, sino además de planificar y de administrar el Estado (Fontaine, 2015:24).

Desde otra perspectiva se enfatiza una mirada más empírica que busca comprender las lógicas, las dinámicas y las causas que trascienden los casos particulares de los procesos de formulación e implementación de la política: “Policy Process Studies”, donde se anclan los enfoques neo institucionales, del equilibrio puntuado o de las coaliciones promotoras (Zittoun, 2016:11). Aquí es importante señalar que el enfoque de “Análisis de las políticas” ya mencionado anteriormente, utiliza mucho de la observación empírica y la comprensión sobre “los procesos de políticas públicas”, permitiendo desde la pluralidad un problema, analizar la relación entre problema y solución, su dimensión política, etc. (Zittoun, 2016:11).

Desde otra mirada, se entiende por políticas públicas a todo aquello que un gobierno decide y jerarquiza hacer (la acción concreta) o no hacer (la omisión), “lo que no se debe confundir con: todo lo que un gobierno hace o no hace”, es decir las políticas se presentan como “el mismo gobierno en acción” (Fontaine, 2015:25). Con ello se plantea que, las políticas públicas pueden convertirse en un problema, como lo ha sugerido Dye, por su acción o su omisión (Fontaine, 2015: 24): “las inacciones pueden tener el mismo impacto social que las acciones”, lo cual implica que, el decidir hacer o no hacer, es decir las omisiones estatales son decisiones con impacto social y esto las convierte en políticas públicas (Rodríguez, Nardelli, et. al., 2013: 173).

Este abordaje teórico da cuenta de las políticas como respuestas a problemas, tratando a estos últimos como existentes por si mismos de manera independiente a quien los identifique o del tratamiento que desde la administración pública se les dé (Rodríguez, Nardelli, et. al., 2013: 174). Sin embargo, los criterios desde los cuales un hecho social se considera como “un problema” que va a ser resuelto por el Estado, es ya una construcción social pero además política, es decir, el problema *per se*, no existe (Rodríguez, Nardelli, et. al., 2013: 174).

Así, desde el análisis de las políticas públicas, éstas no pueden ser consideradas como la acción mecánica de implementar los planes de gobierno, o como la reacción del gobierno "todopoderoso" para responder a las demandas ciudadanas "naturalmente legítimas y de igual importancia" (Fontaine, 2015:28).

En otras palabras, las políticas pueden ser consideradas como la forma práctica de materializar el enfoque y las líneas de acción de la administración pública y del Estado, desagregadas en función de su tipo de organización interna, dentro del marco normativo de cada Estado y de las estructuras de un sistema social y de los principios que lo rigen, pero en estas inciden también elementos culturales, sociales e históricos (Shore, 2010:30).

Desde una noción amplia, lo anteriormente dicho da cuenta de que, una extensa variedad de prácticas estatales pueden ser consideradas como políticas públicas (Rodríguez, Nardelli, et. al., 2013: 174). Tanto las “acciones estatales sistemáticas, organizadas y orientadas a un fin”, como las “acciones sueltas, e incluso las omisiones, sin embargo, todas estas requieren de un acercamiento etnográfico que permita comprenderlas en su ambigüedad, entender las lógicas y los contenidos profundos de estas gestiones, identificar “los efectos no declarados o no esperados” y por supuesto sus mecanismos regulatorios y organizadores, productores de identidad y de responsabilidades (Rodríguez, Nardelli, et. al., 2013: 174).

Esto implica que, las políticas públicas son construcciones sociales en las que influyen las interacciones, los recursos y las reglas (Fontaine, 2015:26). Puede interpretarse a las políticas como el conjunto de decisiones y actividades que se generan como resultado de las interacciones entre actores públicos y privados, en función de los recursos disponibles y las reglas institucionales (decisiones políticas y sectoriales) (Fontaine, 2015:26). Si bien, las políticas pueden concretar y trasladar a la realidad nacional las líneas de acción, las preferencias políticas y las formas desde las que se entiende el mundo por parte de una determinada administración pública y de un gobierno en particular; éstas involucran además otros factores culturales, sociales y simbólicos del entorno (Shore, 2010:30).

André Roth desde una perspectiva más socio-construccionista plantea que el análisis de las políticas públicas ha logrado integrar dos elementos fundamentales: a) el nuevo rol al Estado, cuya presencia en la sociedad es cada vez más lejana y cuestionada en tanto no se evidencia una “participación directa en las decisiones de interés público; y, b) coloca a las instituciones como actores determinantes para definir el comportamiento de la ciudadanía (Roth, 2009:25). Es decir, las políticas públicas son una construcción social que se genera como resultado de las interacciones entre el Estado y la sociedad que se encuentra mediado por la gobernabilidad (Roth, 2009:202).

Este abordaje pone en debate la centralidad otorgada al Estado, como “órgano técnico especializado”, para la generación de las políticas públicas y por lo tanto su capacidad para transformar las condiciones sociales (Rodríguez, Nardelli, et. al., 2013: 175). Da cuenta de una multiplicidad adicional de factores, desde el que se entiende al “Estado” como un conjunto heterogéneo, un sistema de “agencias públicas” a diferencia de la línea que ha entendido al Estado como un “todo, unificado, autónomo y garante del bien común”; estos elementos requieren ser estudiados con las herramientas adecuadas para entender la complejidad y profundidad de los procesos en los que interactúan actores que provienen de diferentes esferas sociales: administración estatal, organismos

internacionales (OIT, OIM, ONU, etc.), agencias multilaterales (BID, BM, etc.), movimientos sociales y ciudadanía (Rodríguez, Nardelli, et. al., 2013: 175-176).

En función de lo anteriormente dicho, se considerará al análisis de las políticas públicas, desde una perspectiva más pragmática, como un método para producir y utilizar conocimientos “en acción”, es decir propositivo y prácticos, para aplicarlos en problemas públicos y en la práctica de los gobiernos y como mecanismo para evidenciar el funcionamiento del poder y del Estado (Zittoun, 2016:12).

Esta mirada desde la “acción pública” no solo plantea proponer una solución a un problema público sino una redefinición del problema a tratar, del público a ayudar, de la distribución de los recursos y de las relaciones de poder (Zittoun, 2016:13). Esto implica que la formulación de una política pública va ligada directamente con la capacidad de los actores de dotar de sentido a estos procesos, a las identidades y a las diferentes dimensiones vinculadas con la política pública y por supuesto las intenciones que movilizan a estos actores, la posición desde la que realizan su análisis y las formas en que se definen tanto problemas como soluciones anclados a nivel macro al funcionamiento de los sistemas políticos (Zittoun, 2016:13).

1.6. El análisis de las políticas públicas desde la Antropología

El análisis de las políticas públicas desde la Antropología recurre a la particularidad metodológica de la disciplina, de carácter cualitativo y eminentemente etnográfico, en donde es fundamental la reflexividad del/la investigador/a que lleva adelante el estudio (Reyes, 2004:1158-1159).

Frente a esto, en el análisis de las políticas se ha empezado a introducir, de forma cada vez más frecuente, una perspectiva “humanista y etnográfica”, entendiendo que el diseño de las políticas es, en sí mismo, un hecho sociocultural regido por leyes, y profundamente inmerso en las prácticas sociales cotidianas que crean y dan sentido desde una perspectiva cultural (Shore, 2010:24). El estudio de las políticas desde la mirada antropológica es un campo en expansión (Rodríguez, Nardelli, et. al., 2013: 171).

Es decir, se parte de la metodología y técnicas utilizadas por una disciplina que busca en las dinámicas socio culturales de una sociedad compleja, tarea en la que es fundamental la reflexividad que permita entender el contexto socio cultural del/la mismo/a antropólogo/a (Reyes, 2004:1160).

A nivel de esta investigación, el análisis del diseño de las políticas públicas desde la Antropología, va más allá de comprender a nivel técnico las herramientas diseñadas o los productos generados; tiene más que ver con la visibilización y reflexión sobre las circunstancias socio políticas, relaciones y percepciones sociales, el contexto cultural, las relaciones de poder, etc., de los equipos que realizaron el diseño de la política “Implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación”.

Las políticas públicas reflejan ciertas “racionalidades de gobierno” o “gubernamentalidades”. Contienen maneras de pensar determinadas, formas de relacionamiento implícitas, e inciden en la construcción de nuevas subjetividades, “...a través de las cuales “los individuos se gobernarán y administrarán a sí mismos...”; es decir: la autogestión, la autorregulación y el gobierno desde la distancia (Rose y Miller, 1992 citado por Shore, 2010:31-32). Los ejemplos más claros de las políticas asociadas al neoliberalismo, se evidencian en la teoría del *New Public Management* o en las reformas de las instituciones públicas (Shore, 2010:32).

La reflexión da cuenta de los modelos de interpretación, los códigos, los alcances y limitaciones metodológicas de quienes formulan las políticas, elementos que incidirán en

los resultados que el/la “otro/a lejano/a” recibirá en el marco de la acción de una determinada política pública (Reyes, 2004:1160).

La Antropología busca conceptualizar a las “políticas públicas” desde su abordaje particular, analizar las herramientas teóricas y metodológicas que permitan estudiar a las políticas públicas y a los/as actores vinculados con su formulación e implementación (Rodríguez, Nardelli, et. al., 2013: 171-172). Es decir, reflexionar sobre el rol de la Antropología en relación con las políticas públicas como objeto concreto de investigación (Rodríguez, Nardelli, et. al., 2013: 171-172).

Las políticas públicas están construidas bajo esquemas culturales que no pueden ser entendidos de manera lineal y que no son generalizables en todas las culturas. Cada sociedad desarrolla reglas, planes y estrategias, cargadas de significados y significantes, para hacer frente a sus problemas sociales (Shore, 2010:38).

Bajo esta mirada, las políticas públicas regulan, categorizan y organizan a las sociedades contemporáneas, dando forma a las identidades sociales desde una perspectiva cultural (Shore, 2010:36). Por lo tanto, las políticas son parte de los sistemas sociales de clasificación, pero, a su vez, les dan forma (Shore, 2010:37).

Lejos de los análisis positivistas que consideran a las políticas públicas como “decisiones formales elaboradas para manejar instrumentalmente algo que está allí afuera”, la Antropología busca analizar la racionalidad existente en las políticas en tanto “prácticas culturalmente situadas... en cuyo diseño intervienen actores atravesados por disputas y relaciones de poder” (Rodríguez, Nardelli, et. al., 2013: 173).

Desde esta posibilidad de crear identidades sociales, se otorga características específicas a quienes conforman las categorías de: “ciudadano/a”, “adulto/a legal”, “profesional”, “residente permanente”, “inmigrante”, “criminal”, etc.; es decir se determina la forma en que se construyen y se comportan los/as individuos/as, los/as sujetos/as políticos/as y

nuevas categorías de subjetividad (inclusive en los espacios más íntimos y privados) (Shore, 2010:36, 38).

En este sentido, la presente investigación considerará a las políticas públicas como instituciones sociales, desde las cuales se dan forma a las identidades sociales y a los sistemas sociales de clasificación, mecanismos desde los que se regula, categoriza y organiza a las sociedades contemporáneas (Shore, 2010:36). Representan a la modernidad, porque incorporan todos los principios de la lógica instrumentalista legal-racional del gobierno moderno: determinan las reglas y convenciones de orden social y semántico, formalizan relaciones y son avaladas por una autoridad legitimada (Shore, 2010:38-39). Es decir, direccionan tanto las acciones como las fuentes de legitimación (la administración pública y el Estado) (Shore, 2010:38-39).

Desde la perspectiva etnográfica, se busca analizar una parte del “mundo social” a través de un análisis que se sostiene en la perspectiva de los/as actores, por ello, es importante identificar y señalar con claridad los lugares de enunciación y el conjunto del proceso social que se estudia (Rodríguez, Nardelli, et. al., 2013: 179).

La vinculación que se ha planteado entre la Antropología y el estudio de las políticas públicas, insta a analizar los mismos problemas desde diferentes marcos de conocimiento y utilizando otras metodologías; rompiendo, en algunos casos, las fronteras dogmáticas interdisciplinarias, y replanteando viejos conflictos a partir de una mirada nueva (Shore, 2010:25).

El análisis antropológico y etnográfico de las políticas pone un énfasis especial en las prácticas y los espacios en los cuales el Estado contemporáneo es “... experimentado, rehecho y deshecho...” (Franzé, 2013:14). El estudio del diseño de las políticas públicas, desde la Antropología, va más allá de la comprensión técnica de las herramientas diseñadas o los productos finales obtenidos. Se enfoca en la visibilización y reflexión –

del entorno sociopolítico, las circunstancias, las relaciones y percepciones sociales, el contexto cultural, etc.— de los equipos que las concibieron.

Como se ha señalado antes, partiendo de las políticas públicas como herramientas que permiten categorizar y caracterizar a los/as individuos y colectivos, e incluso generar identidades sociales; existen avances al respecto, derivados de los “estudios críticos de la política con perspectiva etnográfica”, los cuales muestran acercamientos metodológicos y teóricos diversos, en relación al análisis antropológico de las políticas públicas (Franzé, 2013:11).

Si bien ya previamente se ha señalado que las políticas son un fenómeno social complejo y ambiguo, que incluso crea nuevas categorías sociales y nuevas formas de subjetividad; es importante generar preguntas que trasciendan la política en sí misma y a la vez la vinculen con el sistema socio cultural al cual está anclada ¿a quiénes les sirven?, ¿cómo se relacionan con otros aspectos del sistema social? (Shore, 2010:46).

Es importante generar aportes analíticos sobre las complejas relaciones que se gestan alrededor de las políticas públicas entre lo local, el mundo global y el Estado (Rodríguez, 2011:136). Desde esta mirada es posible superar una visión en la cual el Estado es el actor central en este proceso, siendo necesario evidenciar tanto los efectos, como la carga ideológica que esto genera (Rodríguez, 2011:136).

Lo anterior supone que la labor antropológica en torno al análisis de las políticas públicas no se fundamenta en el diagnóstico y evaluación de los indicadores de desarrollo social generados a partir de una política, no en esencia por lo menos (Rodríguez, 2011:157). Por el contrario, retoma los elementos culturales como centrales para la investigación, como factores que explican los resultados de las políticas, que generan cambios en las formas de vida, nuevas concepciones e inciden en la organización social de los sectores sociales (Rodríguez, 2011:157).

Las políticas públicas como elementos culturales “transmiten conocimientos e información, están cargados de valoraciones, suscitan emociones y sentimientos y expresan ilusiones y utopías” (Rodríguez, 2011:159). Esto supone que, pueden ser analizadas como “objetos culturales”, generadoras de una “acción pública intensa”, sobre la construcción o deconstrucción de los discursos oficiales, imaginarios, sentimientos, y valoraciones de quienes las formulan, quienes las reciben, etc. (Rodríguez, 2011:159). Este análisis de las políticas públicas, debe considerar su inserción en un contexto histórico y social específico en base al cual se generan las ideas de hegemonía y las relaciones de poder (Rodríguez, 2011:160).

Para indagar en los múltiples significados de las políticas, la Antropología (al igual que el análisis interpretativo de las políticas) cuenta con herramientas metodológicas y teóricas que permiten tener una visión global sobre su formulación (Shore, 2010:44). Estos estudios en torno a las políticas permiten reflexionar sobre elementos más críticos y analíticos, es decir, sin ser un fin en sí mismo, dan cuenta de “... las transformaciones de la sociedad, los modelos socioeconómicos y las racionalidades de gobierno.” (Shore, 2010:44).

Desde el registro etnográfico de estos sentidos culturales, se puede dar otra perspectiva a las miradas homogéneas de la sociedad, y presentar las heterogeneidades, las relaciones y las contradicciones y hacer evidentes las influencias directas del Estado y el mercado en los escenarios locales a través de las políticas públicas (Rodríguez, 2011:159).

Es importante considerar la incidencia de los múltiples actores que están vinculados con la formulación de una política pública, los resultados que una línea de desarrollo puede generar en los sistemas culturales y por supuesto el mundo de sentidos que legitiman la aplicación o repetición de una determinada política pública (Rodríguez, 2011:161).

La Antropología permite mirar el contexto en el que se generan las políticas públicas enmarcado en una “voluntad de poder” que objetiva/determina/define al grupo de

incidencia al que se dirigen desde la “anónima mirada de los expertos” (Shore, 2010:45). Por ello, el estudio de la política pública implica replantearse temas como: legitimidad, gobierno y poder; reglas, normas e instituciones sociales; lenguaje, discurso y simbolismo; interpretación y sentido; conexiones entre lo local y lo global, entre otros (Shore, 2010:39).

El análisis desde la Antropología remite a las dificultades respecto a la disponibilidad de los datos, la imposibilidad de modificar las agendas y temas prioritarios para los que se ha destinado el financiamiento, inclusive en el caso de que los territorios den cuenta de la necesidad de cambiar estas priorizaciones estatales, y por supuesto los parámetros ideológicos e interpretativos desde los cuales se ha entendido la realidad que se busca intervenir (Rodríguez, Nardelli, et. al., 2013: 179). Es importante aclarar, que la presente tesis no se revisará los procesos de resistencia locales sobre determinadas políticas, que también es una línea interesante de investigación en el marco de las políticas públicas.

En la presente tesis, se enfatiza en los efectos que producen las políticas públicas, las relaciones que crean, los sistemas de pensamiento de los que forman parte, y las transformaciones entre las relaciones individuo-Estado-sociedad a la luz del ascenso del neoliberalismo en los sistemas de gobierno (Shore, 2010:31). Estos a partir de cinco argumentos principales (Shore, 2010:31):

1. Las políticas, en las sociedades iletradas, funcionan de manera similar al “mito”, porque prevén un “plan de acción”, justifican o condenan el presente, y legitiman a las autoridades establecidas. Pueden generar alianzas entre la gente –en función de una meta común–, y a la vez un mecanismo que mantenga las fronteras simbólicas que separan y diferencian a unos grupos sociales de otros (Shore, 2010:32). Definen al actor, legitimado para hacer, hablar y planificar en el territorio.

2. Las políticas son inherentemente instrumentales, “Las políticas son herramientas de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar la sociedad.”, que imponen un orden, otorga legitimidad a los tomadores de decisión (cargos y autoridades políticas). Empero para la Antropología, esta instrumentalidad está cargada de simbolismo con sentidos diversos para los múltiples actores involucrados (Shore, 2010:32).

Shore plantea la pregunta de: ¿a quién pertenece la voluntad política que expresan las políticas públicas y cómo han de convertirse en autoritarias y dominantes?, a partir de la cual reflexiona sobre quiénes son los/as tomadores/as de decisión (Shore, 2010:33). Si bien los equipos técnicos son los encargados de elaborar los insumos, desarrollar las herramientas y recoger los datos; ellos no son quienes deciden el tipo de datos que se incluyen, las herramientas válidas, el orden en que se presentan y por su puesto quien aprueba o no las políticas públicas en sí mismas. Esta perspectiva, nos propone analizar el discurso, el lenguaje y el contexto cultural en el cual se realiza el proceso de formulación de las políticas (Shore, 2010:33).

3. Este enfoque de política pública provee un método de investigación útil, que permita observar a los grupos hacia los que van dirigidas las políticas, pero también a aquellos que las formularon (Shore, 2010:33).

Metodológicamente, la observación participante es fundamental en este proceso —esta herramienta resalta en el trabajo de campo de la Antropología, basada en la etnografía—, porque, al estar ahí “... somos capaces de observar lo que las personas hacen, a diferencia de lo que dicen que hacen (que es lo que los cuestionarios, las entrevistas y las reuniones de grupos focales logran)” (Shore, 2010:33). A partir de allí es posible generar conocimiento desde adentro, y acercarnos a las complejidades socioculturales que buscamos comprender (Shore, 2010:33).

4. Las políticas públicas son fenómenos políticos, pero su naturaleza está a menudo oculta detrás del lenguaje objetivo y legal-racional desde el que son presentadas (Shore, 2010:30). Aunque podría parecer una perogrullada, es necesario resaltar su naturaleza política (Shore, 2010:30).

Es decir, las políticas representan una forma específica de gobierno y dan cuenta de los intereses e intenciones particulares de un determinado orden administrativo estatal, a través del cual se regula un orden interno; por lo tanto, no son neutras y responden a intereses específicos, los cuales sobrepasan a la voluntad y los deseos de quienes las formulan (Shore, 2010:30).

Esto nos lleva hacia el debate, en relación a que las políticas se esconden bajo la idea de eficiencia o neutralidad, “rasgo central del poder moderno” (Shore, 2010:34). Definen problemas y eligen soluciones –descartando alternativas–, a partir de “técnicas racionales y soluciones naturales”, donde el debate es impensable debido a que se consideran como resultados “técnicos” o “científicos” “... y, consecuentemente, deben ser dejados en manos de los expertos” (Shore, 2010:34). La justificación técnica de lo que se hace a nivel político, permite naturalizar y neutralizar las respuestas de las políticas públicas frente a un determinado problema.

De esta manera, el estudio de las políticas se transforma en un instrumento que permite comprender las razones y las lógicas culturales, a través de las que se realizan determinadas intervenciones públicas (Shore, 2010:37). Esto trasciende la revisión lineal y mecánica de los pasos a seguir o de las metas cumplidas. Implica replantear y revalorar las múltiples interpretaciones, los posicionamientos socioculturales, las definiciones e, incluso, las percepciones que tienen sus formuladores/as (Shore, 2010:24-25).

Los/as antropólogos/as tienen la labor de indagar sobre los efectos, procesos y actores envueltos con las políticas públicas tanto a nivel de la gestión como de la investigación (Rodríguez, Nardelli, et. al., 2013: 179). Desde este análisis es posible comprender las interpretaciones, los contenidos, los discursos y los sentidos que se dan a las políticas públicas. Los/as sujetos/as que las construyen –más allá de los políticos que diseñan las agendas a seguir– son seres humanos que disponen de un bagaje sociocultural marcado, el cual, muchas veces, se torna determinante. Visto así:

“Si el trabajo de formulación de políticas puede ser definido como las prácticas y las formas organizacionales por medio de las cuales se generan las políticas, entonces el análisis de estas formas organizacionales y prácticas socioculturales constituye los cimientos del estudio antropológico” (Shore, 2010:25).

Como ya se ha señalado anteriormente, quienes formulan las políticas públicas no lo hacen de forma neutral. Hay una serie de intereses socioculturales, de clase, política, técnica, institucional, etc., que median el “diseño de las políticas”. El análisis de estos elementos constituye una labor antropológica, encaminada a advertir desde donde fueron pensadas y formuladas las políticas, y cuáles son las definiciones y conceptos a partir de los cuales se estructuraron. Quienes deciden sobre la necesidad de su diseño, las elaboran y determinan sus lineamientos, están transversalizados por un contexto sociocultural específico que, como en todas las esferas de vida, influye en sus ideas, acciones y su reacción frente a los resultados obtenidos.

El análisis simbólico, desde la Antropología, vislumbra los sistemas más profundos que estructuran una sociedad (Shore, 2010:30). Las políticas generan efectos que van más allá de las intenciones de quienes las formulan y que pueden incluso llegar a ser imprevistas o inesperadas, debido a que forman parte de una compleja red de relaciones con diferentes actores e instituciones, símbolos y significados (Shore, 2010:36).

Este tipo de aproximación es bastante común en la Antropología, disciplina desde la que se intenta:

“... abordar una expresión o un símbolo local que parece ocupar un papel central dentro de una sociedad en particular, y explorar cómo ese concepto se relaciona con el contexto más amplio dentro del cual está inmerso.” (Shore, 2010:29).

Contrario a lo planteado por Iris Geva-May (2005) respecto a que las políticas públicas deben ser dejadas en las manos de los/as profesionales, Shore argumenta que, para la Antropología, esto sería una limitación. Desde esta rama de las humanidades se pueden identificar perspectivas diferentes a las que, en su formulación, un/a funcionario/a público podría aportar al tema (Shore, 2010:28).

Como resultado de este análisis simbólico, para Shore es irreal esperar que exista un “lenguaje compartido” entre los discursos académicos con aquellos de quienes formulan las políticas (Shore, 2010:35). Los/as antropólogos/as sociales analizan desde lo empírico hacia lo analítico, y tratan de reconceptualizar lo que piensan los/as formuladores/as de políticas, con la intención de buscar un sentido teórico y analítico; dicho de otra manera, intentan comprender la manera en que otras personas crean sentido (incluidos los mundos sociales y simbólicos que esos/as formuladores/as de políticas habitan, y las consecuencias sociales y las implicaciones de sus decisiones) (Shore, 2010:35). Así, las particularidades que diferencian a quienes formulan las políticas y los/as antropólogos/as, podrían entenderse de la siguiente manera; quienes diseñan las políticas crean relatos experienciales y sus narrativas son siempre y tan sólo *modelos* de la realidad; mientras que para los/as antropólogos/as analizan la disparidad sistémica entre lo que las personas *piensan* que hacen, lo que *dicen* que hacen y lo que *en verdad* hacen, interpretan *sus* interpretaciones. (Shore, 2010:35).

Partiendo de la importancia que tienen los significados culturales para la Antropología, es necesario, identificar en el análisis de las políticas, lo que éstas significan. Es decir:

¿qué impulsa a los/as hacedores/as de las políticas?; ¿cómo perciben el mundo?; ¿cuáles son sus intenciones?; ¿qué técnicas particulares utilizan?; ¿en qué contextos socioeconómicos, políticos e históricos están inmersas?, y ¿cuál es el rol social de determinadas políticas? (Shore, 2010:43-44).

Es necesario señalar que desde la línea teórica que se sustenta nuestro análisis, toda perspectiva teórica es política, y bajo estos principios la subjetividad y posiciones personales del/a Antropólogo/a están presentes, no obstante, el análisis no parte de *a priori*, sino de la búsqueda por analizar, indagar, investigar, describir, etc. (Rodríguez, Nardelli, et. al., 2013: 178).

1.7. Metodología: etnografía y autobiografía

La metodología se fundamentó en el trabajo de campo etnográfico para el cual ha sido necesario realizar un acercamiento a la autobiografía de la investigadora, como herramienta para explicar cómo se obtuvo la información y cómo se realizó la observación participante. Las principales técnicas aplicadas a lo largo de la investigación han sido la observación participante y las entrevistas estructuradas y semi-estructuradas, las cuales han sido complementadas con la revisión del material bibliográfico y de los archivos de la SENPLADES.

1.7.1. Etnografía de las políticas públicas

Uno de los grandes aportes de la Antropología a las Ciencias Sociales es su metodología. El trabajo de campo etnográfico, caracterizado por la cercanía que se genera con la población estudiada, permite observar los detalles de las conductas,

prácticas, creencias y realidades sociales, en un entorno intercultural (Gledhill, 2000:23-24).

La realización de esta investigación doctoral me ha demandado diseñar y llevar a cabo una “etnografía del proceso de formulación de la política pública de los distritos y circuitos”. La etnografía es una aproximación metodológica, que puede aportar cualitativamente importantes bases para la comprensión de prácticas sociales y culturales que se interrelacionan con la esfera de lo político, lo económico y la misma vida cotidiana (Tocancipá, 2000:11).

Esta metodología conlleva a que el/la investigador/a se implique durante un periodo de tiempo, observando lo que ocurre, realizando en palabras de Geertz *descripciones densas* de todo lo que se observa, escuchando lo que se dice, preguntando a través de entrevistas, recopilando documentos e información, y recogiendo los datos que más se puedan sobre la temática analizada (García, 2017:251). Es decir, la etnografía actúa como una lupa sobre los fenómenos políticos, mostrando dimensiones que no son apreciables desde las ópticas macro (García, 2017:250).

Metodológicamente se ha buscado analizar las normas y los valores que se construyen socialmente a través de la interacción y de los significados (Tamayo, 2008: 226) y que están presentes en la cotidianidad del proceso de formulación de la política. Como lo ha señalado Clifford Geertz el objeto de la etnografía consiste en identificar aquellos signos, gestos, símbolos y sus significados, atendiendo a cuáles se perciben, se producen y se interpretan, y a cómo se perciben, se producen y se interpretan (Tamayo, 2008: 227). Así el dato etnográfico es una explicación analítica sobre aquellas interpretaciones de los/as propios/as actores/as, y sobre lo que ellos/as piensan, sienten, se imaginan y cómo actúan en consecuencia; es decir, la etnografía supone conocer el proceso de construcción de significados, relaciones y percepciones (Tamayo, 2008: 227).

La etnografía se ha caracterizado por una lógica propia de obtención de información denominada “observación participante” (Guber, 2011:51), que permite tomar en cuenta

las esferas de la realidad sociocultural que no se aprecian a través de las fuentes secundarias o de los mecanismos de sondeo. En la interacción directa es posible que cada gesto y cada acto se articule y cobre sentido profundo, trascendiendo lo que se observa hacia los significados culturales que tienen para la comunidad estudiada y que se hacen evidentes en la experiencia vivida: “una cultura se aprende viviéndola” (Guber, 2011:55).

El objetivo de esta metodología ha sido registrar la variedad de formas, situaciones e interacciones en las que se hacen evidentes los complejos universos culturales en la cotidianidad del equipo técnico que formuló la política pública que es analizada en esta investigación. Para esto se ha realizado una observación participante, que ha permitido elaborar los datos a través del contacto y la presencia de la investigadora, durante las reuniones técnicas, en los encuentros de validación con las autoridades, y en general en el trabajo diario, donde se ha podido identificar las diferencias entre “lo que la gente hace y lo que dice que hace” (Guber, 2011:65).

La observación participante se fundamenta en observar sistemáticamente lo que acontece en un entorno y describir todo lo que ve, participando con los/as sujetos/as investigados/as en su cotidianidad o en acontecimientos puntuales, obteniendo información desde la experiencia vivida (Guber, 2011:52-53). Ambas acciones, observar y participar, pueden suministrar diferente tipo de información que ciertamente se complementa (Guber, 2011:53).

En las etnografías quedan plasmadas las voces de quienes participaron en la investigación, en este caso de quienes formularon esta política, pero además las del/la autor/a; sus intereses, memorias, expectativas particulares, etc., que devienen de su historia de vida. Este hecho constituye un elemento clave para descifrar a la etnografía y sus resultados: “...la etnografía contiene una mirada personal y, la historia del investigador, la hace explícita” (Okely y Callaway, 1992: X-XI).

En este contexto, y desde una perspectiva contraria a las posturas positivistas, se plantea que la cercanía con el entorno investigado podría garantizar, la naturalidad, la espontaneidad, y de alguna manera, la invisibilización del/la investigador/a; elementos desde los cuales se puede generar mayor confiabilidad respecto a lo que se registra.

Es decir, la observación participante está traspasada por el punto de vista del/la autor/a, el bagaje cultural que carga consigo, y la posición desde la cual se realiza el acercamiento hacia los/as sujetos/as de estudio (Okely y Callaway, 1992: X). El horizonte de “lo personal” es transversal a la experiencia del trabajo de campo, a las relaciones con los/as otros/as y al encuentro cultural. De hecho, Malinowski, considerado como el padre de la Antropología, realizó su investigación desde una mirada en donde el encuentro fue exotizado, demostrando la imposibilidad de registrar imparcialmente los elementos que forman parte de la cultura, cómo se evidencia en su *Diario de campo de Melanesia*, una de las obras maestras de la Antropología (Okely y Callaway, 1992:6). La práctica intensa del trabajo de campo distingue a la Antropología de las demás ciencias, en donde la labor intelectual es también un reflejo de lo personal y emocional (Okely y Callaway, 1992:9).

Esta interacción entre la observación, que separa al/la investigador/a de los/as pobladores/as, y la participación, que involucra; da cuenta de la lógica misma bajo la que se presenta el trabajo de campo y que se fundamenta en la relación que se establece con los/as sujetos/as de estudio (Guber, 2011:56). La íntima relación entre la participación y la observación, tal cual lo había señalado ya Malinowski (Guber, 2011:60), da cuenta de que ambas acciones forman parte del mismo proceso de conocimiento, en donde ni siquiera la observación se puede considerar neutral. Como se ha señalado previamente, el observar lo que la gente hace o deja de hacer lleva implícito un cierto grado de participación en la realidad local (Guber, 2011:66), que incide en los/as sujetos/as observados/as quienes le terminarán otorgando un sentido a esa observación y un rol al/la investigador/a y por lo tanto actuarán en base a lo que ese

sentido les represente, si se sienten amenazados/as, evaluados/as, calificados/as, admirados/as, etc. (Guber, 2011:57, 59).

La autobiografía

La importancia de la experiencia vivida durante el trabajo de campo por parte del/la investigador/a, no se ha teorizado adecuadamente porque ha sido trivializada desde el positivismo, como si se tratara simplemente de “recoger datos” por una “máquina deshumanizada” (Okely y Callaway, 1992:3). Desde esta “objetividad científica”, se ha abogado por evitar el excesivo acercamiento personal con los/as informantes bajo “... el ideal de la observación neutra, externa y desimplicada...”, desde donde se percibe, en última instancia, la participación como “un mal necesario” (Guber, 2011:54). Sin embargo, incluso en las investigaciones antropológicas más tradicionales, la co-residencia que solían mantener los/as antropólogos/as, impedía que quien realizaba la etnografía no tuviera un alto grado de participación en las actividades locales (Guber, 2011:53).

Dicho de otra manera, la información recogida durante la etnografía está atravesada por la historia, la autobiografía y las condiciones personales del/la Antropólogo/a en la realización del trabajo de campo (Okely y Callaway, 1992: IX). Este bagaje incide directamente en el proceso de recolección de la información, en el tipo de datos que prioriza, en el material que recopila, en el vínculo con los/as sujetos/as investigados/as, etc. (Okely y Callaway, 1992: IX).

En el “diario de campo”, una de las herramientas más importantes para el/la antropólogo/a, se recogen los pensamientos, percepciones, criterios, particularidades y demás observaciones que el/la investigador/a fragua durante su trabajo; es decir, su posición de poder, intercultural, generacional, de género, de clase, tendencia teórica, etc.,

quedan de una u otra manera recogidos allí. Esta herramienta ha sido utilizada durante la investigadora en los dos años que se realizó la observación participante.

Esto da cuenta de una característica ya trabajada por las Ciencias Sociales: la reflexividad: “Las descripciones y afirmaciones sobre la realidad no sólo informan sobre ella; la constituyen. Esto significa que el código no es informativo ni externo a la situación, sino que es eminentemente práctico y constitutivo” (Guber, 2011:43). Es decir, el/la investigador/a no solo determina los métodos para obtener, describir y transmitir la información, sino que también crea el contexto en la vida cotidiana en el cual esa información aparece y en donde adquiere sentido (Guber, 2011:44).

La descripción realizada, a través de este método, permite conocer una realidad determinada, o el ámbito de la realidad que interesa conocer al/la investigador/a; siendo los mecanismos utilizados por los/as actores/as, los mismos que utiliza el/la antropólogo/a para conocer esa realidad (Guber, 2011:44). Por lo que el método para describir la realidad es el mismo que se utiliza para acercarse a la vida cotidiana, para conocer el mundo social (Guber, 2011:44); estar, percibir, observar, interactuar, ser parte de contexto cultural específico.

La autobiografía no da cuenta solamente del/la mismo/a antropólogo/a que realiza el trabajo de campo sino también de las relaciones que éste establece con el grupo que está investigando y del lugar de encuentro intercultural desde el cual habla que, además, puede influenciar o determinar nuestra perspectiva sobre ese/a “otro/a” (Okely y Callaway, 1992:2).

En este contexto, desde 1980 la Antropología desarrolló el concepto de reflexividad referente a la conciencia del/a investigador/a sobre sus propios condicionamientos sociales, de edad, género, pertenencia étnica, culturales, etc., desde los que se acerca a una realidad (Guber, 2011:45). Esta reflexividad permite entender que la descripción del/la investigador/a es comunicación intencional, no es una simple descripción, tienen

un sentido, un objetivo, es el resultado de su involucramiento y participación en situaciones de interacción con la realidad que busca entender; esto implica que el/la investigador/a es “el principal instrumento de investigación y producción de conocimiento” (Guber, 2011:45). Lo que da cuenta de que, a nivel etnográfico, los datos no se describen simplemente, sino que se elaboran desde la perspectiva del/la antropólogo/a.

Así, esta metodología visibiliza la incidencia de la propia experiencia previa del/la Antropólogo/a en todo el proceso de investigación, para dar luces sobre la mirada con la que llega al campo y desde la que lleva a cabo la etnografía, haciendo explícitos los factores interculturales y de poder que lo trascienden y que, de alguna manera, inciden en la labor de recoger información (Okely y Callaway, 1992:3).

Para Guber los datos obtenidos en el campo no se desprenden tanto de los hechos en sí mismos, como de la relación entre el/la investigador/a y los/as sujetos/as de estudio (Guber, 2011:46). Es decir, la información recogida durante las reuniones del equipo técnico que diseñó esta política pública, sus comportamientos y acciones, si estuvo mediada por la presencia del/a investigador/a y lo que ésta implique para el equipo.

El análisis de la autobiografía permite entender de qué manera realicé el trabajo de campo, el relacionamiento con la SENPLADES y mi cercanía con el proceso de formulación de la política pública objeto de estudio. Yo fui parte del equipo que formuló la política denominada “Diseño e implementación de los “Distritos y circuitos administrativos del Buen vivir” durante mi trabajo en la entidad desde abril de 2009 hasta octubre de 2013.

Esta reflexión permite entender mi acceso y manejo del archivo documental (herramientas generadas, documentos de conceptualización, presentaciones con lineamientos políticos y metodológicos, etc.) y de gestión (actas de comités, ayudas memoria, matrices para organización de los equipos de trabajo, matrices de procesos,

etc.), así como la posibilidad de identificar los diferentes cambios que se llevaron a cabo en los lineamientos, diseño y ejecución de esta política pública.

La autobiografía da cuenta del reconocimiento de las interacciones vividas, la experiencia participativa y el conocimiento encarnado de los/as etnógrafos/as (Okely y Callaway, 1992:2), pero además da cuenta de cómo la autobiografía incide en la comprensión de la realidad y en la mirada particular que se tiene sobre la investigación (Okely y Callaway, 1992: IX).

Precisamente, la observación participante se realizó durante el tiempo en el que fui parte de este equipo y que avizoraba ya la realización de mi tesis doctoral sobre el trabajo en el que estaba inmersa. Con esto en mente, durante las reuniones con los equipos internos de SENPLADES e incluso en las intersectoriales se levantó información en diarios de campo: se tomaron notas, se realizaron apuntes, se registraron reflexiones personales, muchas de las cuales se han trasladado a las páginas siguientes.

Durante esta etapa conocí el Estado desde adentro y estuve inmersa totalmente en la especificidad y ambigüedad de las actividades que comprende la observación participante y que forman parte de las cualidades que distinguen este método: participación en reuniones sobre los temas más variados relacionados con distritos y circuitos, reuniones para presentación de insumos técnicos a la presidencia para recoger las directrices políticas que definían ajustes a los propuestas técnicas, reuniones con el secretario nacional y los/as subsecretarios/as para presentar y recoger observaciones y cambios, el día a día con los equipos de la institución (que en ese momento llegó a ser el brazo derecho de la presidencia), participación en reuniones para definir los lineamientos y las estrategias para el proceso de desconcentración y la articulación con el resto de instituciones del Ejecutivo, escuchar confidencias, infidencias, “conversaciones de pasillo”, desahogos frecuentes como mecanismos para enfrentar el estrés laboral, trabajar a veces hasta la 1:00 de la mañana, llegar a la institución 6:00, ir a la oficina fines de semana, reuniones domingos por la tarde para revisar y afinar los

últimos detalles de las presentaciones, horarios extendidos para responder a las tareas pendientes que llegaban a la institución a finales de la tarde luego que el secretario nacional regresaba tras una larga jornada de reuniones y acuerdos interinstitucionales o con presidencia; defender el trabajo técnico de este proyecto sintiéndose parte de esto (a pesar de que el trabajo técnico terminaba siendo replanteado desde los lineamientos políticos), dar contenido durante semanas a herramientas técnicas que finalmente no eran consideradas y que terminaban siendo descartadas sin ninguna ejecución, etc.

Evidentemente esta fue una decisión metodológica que partió de mi vinculación como “participante plena” del proceso (Guber, 2011:68). En tanto había formado parte del equipo durante los últimos tres años, por lo que fue posible “mimetizarme” desempeñando un rol social en el equipo que diseñó la política, mientras continuaba levantando información y realizando observaciones con la perspectiva de recoger datos para el posterior proceso analítico, esto me permitió “conseguir un material que de otro modo sería inaccesible” (Guber, 2011:66-67).

Sin embargo, mi vinculación con el equipo que formuló la política requirió un esfuerzo adicional para garantizar objetividad y distanciamiento suficiente, para de-construir los discursos y diálogos aprendidos inconscientemente durante mi estancia en la institución, y reescribir indefinidas veces textos, que al inicio parecían “odas” a la gestión del Gobierno en ese momento, o informes técnicos institucionales y que a la luz de la revisión bibliográfica, las múltiples conversaciones con mis directores de tesis y las entrevistas estructuradas y semi-estructuradas, se fueron transformando en análisis antropológicos que cuestionaban lo que en un momento determinado, era visto por mí, como a través del lente de la cultura, como verdades inamovibles y bondades indiscutibles.

La tarea no fue fácil, sin embargo, me ha permitido avizorar, los avatares sociales y culturales de la gestión pública y de los/as funcionarios/as estatales, en cuyas manos recae la importante tarea de formular y diseñar las políticas públicas, es decir, las

acciones que desde el Estado incidirán en la vida cotidiana y en los significados y sentidos de la población.

Por otro lado, es importante señalar que mi autodefinición identitaria es como indígena. Sin embargo, hablar desde esta posición siempre fue considerada como un problema en el marco de los equipos con los que trabajé en la administración pública. Aunque en el caso ecuatoriano la identidad se define principalmente por autodefinición, para el imaginario social el fenotipo juega un papel muy importante en la clasificación de “lo indígena”, el color más oscuro o más claro de la piel, el uso o no permanente de alpargatas, anaco, chalina, etc., incluso elementos como la posición social, entre otras, que se asocian directamente con la imagen del/la “indígena campesino/a rural”.

Desde estos elementos, se ponía en duda mi autodefinición, y se cuestionaba si esta debía ser como “mestiza” o como “indígena”; desde estos mismos parámetros se debatía sobre mi “autoridad” o “derecho” para hablar o referirme a los temas plurinacionales e interculturales dentro de los equipos que formulaban las políticas públicas. Estos posicionamientos son particularmente importantes, porque son el punto de partida para buscar profundizar en los procesos de blanqueamiento y mestizaje de lo indígena en Ecuador, y por supuesto en la manera en la que desde los centros de poder se ha construido “lo indígena”, cómo se ha construido el ser indígena desde lo indígena, y por supuesto cómo se ha definido el ser indígena desde lo indígena. Pero también para querer analizar qué es lo plurinacional e intercultural y cómo se materializa en términos del Estado.

Desde esta perspectiva, la recopilación y análisis de la información se realizó en siete momentos diferentes en los cuales cambió no solamente mi vinculación con el proceso de formulación de esta política pública sino además la perspectiva analítica desde la cual se realizó la aproximación a su diseño. Cabe señalar que estas “etapas” del proceso de investigación, en la práctica no han estado radicalmente separadas, sin embargo, si han sido predominantes en uno u otro momento, como se explica a continuación:

- Observación participante como parte del equipo que elaboró la política de “Implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación” (desde abril de 2011 hasta octubre de 2013).
- Fase de distanciamiento respecto a mi cercanía con el sector público y de afinamiento del diseño de la investigación (desde octubre de 2013 hasta inicios de marzo de 2014).
- Levantamiento de información primaria: recopilación de material bibliográfico e identificación de informantes claves (desde el 19 de marzo al 25 de mayo de 2014).
- Sistematización y análisis de la bibliografía (desde junio de 2014 hasta principios de marzo de 2015).
- Levantamiento de información primaria: revisión del archivo documental de SENPLADES, realización de entrevistas (del 19 de marzo al 26 de mayo de 2015).
- Sistematización y análisis de la información de campo y redacción de los capítulos de la tesis (desde junio de 2015 hasta enero de 2018).
- Estancia de investigación en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO Sede Ecuador (desde el 13 de enero al 20 de junio de 2018).

A continuación, se describen las principales fases del proceso de investigación que han sido enumeradas:

- 1) Observación participante como parte del equipo que elaboró la política de “Implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación” (desde abril de 2011 hasta octubre de 2013).

Desde abril de 2011 hasta octubre de 2013, levanté registros y realicé la observación participante como parte del equipo que elaboró la política de “Implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación”.

Durante este período estuve totalmente inmersa en la formulación de la política pública, pero ya avizoraba el interés por analizar el proceso y realizar una acción que pocas veces se lleva a cabo en la administración pública, como es la de “sistematizar” el trabajo realizado y visibilizar los errores, falencias, así como los logros aprendidos, desde una perspectiva mucho más académica.

En este período recogí la información a través de la observación participante, la cual quedó registrada en mis diarios de campo y en las notas que fui tomando durante todo el proceso con la finalidad de poder realizar una investigación doctoral que me permitiera analizar todo el material recopilado en ese tiempo.

En octubre de 2012, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación del Ecuador (SENESCYT), en el marco de la Segunda fase de la Convocatoria Abierta de Becas 2012, me otorgó una beca total para realizar los estudios doctorales en la Universidad Complutense de Madrid, con el título de la investigación que en ese momento estaba planteado como: “La interculturalidad como herramienta de emancipación en la transformación democrática del Estado. Un balance sobre la plurinacionalidad en Ecuador”.

- 2) Fase de distanciamiento respecto a mi cercanía con el sector público y de afinamiento del diseño de la investigación (desde octubre de 2013 hasta inicios de marzo de 2014).

Desde octubre de 2013 hasta inicios de marzo de 2014, es una fase de distanciamiento respecto a mi cercanía con el sector público. Tras iniciar mis estudios doctorales en la Universidad complutense de Madrid y salir del sector público, comienzo un proceso de distanciamiento y des-involucramiento institucional para acercarme hacia la reflexión

académica. Este fue un período bastante fuerte y complejo para mí, que continuó durante los siguientes años de mi formación doctoral.

La complejidad radicaba en la necesidad de alejarme del discurso institucional “senpladino” sobre la implementación de los distritos y circuitos, dejar de referirme a esta política pública, casi como la panacea, en su sentido literal: “como el remedio o una solución mágica contra todos los males y problemas existente”, para analizar los contenidos implícitos, las relaciones interculturales marcadas, los significados de los lineamientos políticos, el trabajo técnico como justificativo para las definiciones políticas y por supuesto mirar de manera objetiva los aciertos y aprendizajes que podían servir en términos de administración del Estado y de su construcción como plurinacional.

Justamente este es un punto central en mis reflexiones, en tanto durante los casi tres años que formé parte de la SENPLADES, y a pesar de participar como delegada en las actividades relacionadas con las “Experiencias en Plurinacionalidad e interculturalidad en el Estado de Bolivia en el 2011”, la referencia a lo plurinacional e intercultural siempre fue más bien marginal, a pesar de que esta es una característica del Estado ecuatoriano.

Durante esta fase empecé ya a organizar la información recogida entre abril de 2011 y octubre de 2013 y a realizar lecturas teóricas y metodológicas que fueran delimitando mis reflexiones sobre la plurinacionalidad y las políticas públicas.

- 3) Levantamiento de información primaria: recopilación de material bibliográfico e identificación de informantes claves (desde el 19 de marzo al 25 de mayo de 2014).

Durante este período se revisó la literatura específica de Latinoamérica sobre nación y nacionalismo, se examinó la biblioteca de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Sede Ecuador) y de la Universidad Andina Simón Bolívar, los

archivos de la CONAIE y de la SENPLADES y se recopiló gran parte de los textos y material de archivo que sirvieron como fundamento para la investigación.

Por otro lado, se realizaron entrevistas a técnicos/as cercanos/as al movimiento indígena y se hicieron contactos con dirigentes y ex dirigentes de la CONAIE para obtener información sobre la construcción de la propuesta de plurinacionalidad y los alcances del Estado en hacer efectivo el mandato constitucional desde la mirada de este sector. En este proceso participé en el V Congreso de la CONAIE, que tuvo lugar el 16 y 17 de mayo de 2014 (Ambato-Ecuador), que también me permitió contextualizar la importancia del proyecto plurinacional para la principal organización indígena del país.

Asimismo, en esta fase se realizaron acercamientos con los/as técnicos/as que participaron de la elaboración de esta política pública en la SENPLADES. El haber formado parte del equipo que elaboró esta política pública, me permitió tener claridad sobre las personas que trabajaron, manejar los archivos y su ubicación, y de disponer de acceso a la información. Debido a las características del sector público, la mayoría de funcionarios/as que diseñaron la política pública “Implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación” –tanto técnicos/as como cargos políticos, tomadores/as de decisión– actualmente ya no trabajan en la SENPLADES. Incluso la unidad institucional donde se creó la política desapareció siendo reemplazada por una nueva estructura. En la actualidad toda la institución ha sido incorporada como parte de las direcciones existentes en la Presidencia de la República, al considerarse innecesario la existencia de una institución que se dedique en exclusividad a la planificación de las acciones, objetivos y caminos a seguir por parte del Estado.

- 4) Sistematización y análisis de la bibliografía (desde junio de 2014 hasta principios de marzo de 2015).

Desde junio de 2014 hasta principios de marzo de 2015, diseño de la investigación y sistematización de la bibliografía

En este período se realizó una fuerte reflexión académica que partió de la revisión bibliográfica; desde donde se estructuró la metodología y se elaboraron las guías de entrevistas para el siguiente trabajo de campo.

- 5) Levantamiento de información primaria: revisión del archivo documental de SENPLADES, realización de entrevistas (del 19 de marzo al 26 de mayo de 2015).

Durante este período se realizó el levantamiento de información primaria sobre los distritos y circuitos de planificación, revisando las bases de datos y recopilando el material disponible en la SENPLADES, seleccionando la información a ser utilizada. Para ello, se mantuvieron reuniones en diferentes ocasiones con funcionarios/as, tanto técnicos como directivos de la entidad, aunque como ya se manifestó anteriormente, cada vez habían menos funcionarios/as vinculados/as con el proceso, y durante las 4 estancias de investigación realizadas en Ecuador, el número fue disminuyendo paulatinamente. Sin embargo, en los casos de funcionarios/as que salieron de la institución, se los ubicó para poder realizarles las entrevistas.

Durante el trabajo de campo se elaboraron y aplicaron entrevistas estructuradas y semi-estructuradas. Se trabajó con la CONAIE, cuyos dirigentes hablaron sobre la plurinacionalidad e interculturalidad; con los funcionarios/as de la SENPLADES, quienes, en su momento, fueron los que gestaron la política en cuestión; y con varios/as consultores/as y expertos/as en el movimiento indígena, las políticas públicas y la planificación nacional.

- 6) Sistematización y análisis de la información de campo y redacción de los capítulos de la tesis (desde junio de 2015 hasta enero de 2018).

De junio de 2015 hasta enero de 2018 se realizó la sistematización de la información de campo. En este período se analizó las entrevistas, cuya sistematización consistió en su transcripción y clasificación temática. Se levantó el registro de toda la información de

los archivos documentales revisados en SENPLADES, los cuales constan en el Anexo 1 con el nombre de “Documentos de Trabajo-SENPLADES” (que para efectos de identificación y citación han sido identificados con un número específico para cada uno) y se procedió al análisis de la información. A partir de estos datos se elaboraron las primeras versiones de los capítulos que fueron revisados por la directora y el director de la tesis doctoral pertenecientes a la Universidad Complutense de Madrid y a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO- Sede Ecuador) respectivamente.

- 7) Estancia de investigación en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO Sede Ecuador (desde el 13 de enero al 20 de junio de 2018).

Desde el 13 de enero al 20 de junio de 2018 se realizó una estancia de investigación en Ecuador. Durante esta fase, a través del Convenio de Cooperación académica con la FLACSO, se llevaron a cabo las actividades académicas tendientes a finalizar con el proceso de investigación.

Se entrevistó a ex dirigentes de la CONAIE que elaboraron la propuesta sobre plurinacionalidad, o que estuvieron presentes durante los debates en la Asamblea Nacional Constituyente en el año 2007; y a la nueva generación de dirigentes de la CONAIE, quienes lideraron las mesas de diálogo con el Gobierno de Lenin Moreno (lo cual permitió actualizar la discusión sobre el tema). Y finalmente, se llevaron a cabo entrevistas a los exgerentes y ex gerenta del proyecto emblemático “Implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación”.

1.7.2. Técnicas de investigación utilizadas

Las técnicas de investigación utilizadas para obtener la información fueron: a) revisión bibliográfica, b) observación participante, y c) entrevistas, estructuradas y semi-

estructuradas, a las personas vinculadas en la formulación de la política de “Implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación”; a dirigentes de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE); y a los/as especialistas en los temas de nacionalidades, pueblos indígenas, plurinacionalidad, interculturalidad y políticas públicas.

1.7.2.1. Revisión bibliográfica

Se llevó a cabo una compilación y análisis de material bibliográfico donde destacan dos líneas temáticas. Por un lado, el análisis de las políticas públicas desde la Antropología, y sus especificidades teóricas y metodológicas en relación con el estudio de las políticas. La segunda de las líneas de investigación, es aquella relacionada con la plurinacionalidad e interculturalidad, donde ha sido fundamental revisar temas sobre la conceptualización de la nación, desde América Latina y Ecuador, la colonialidad del poder, y a los planteamientos, particulares en torno a cómo se estructura la imagen de lo indígena en la construcción de la nación ecuatoriana, lo que poco a poco nos fue acercando hacia el apareamiento de planteamientos pluri-nacionales.

1.7.2.2. Observación participante y entrevistas

Mi experiencia en el trabajo de campo, estuvo marcada por la observación participante y la realización de entrevistas estructuradas y semi-estructuradas, cabe señalar que estas últimas se aplicaron posteriormente a mi salida de SENPLADES, y cuando ya estuve inmersa en la elaboración de mi investigación doctoral.

A continuación en la Tabla 1, se presenta la relación entre los objetivos específicos que han guiado la investigación, las técnicas utilizadas, la información que se ha podido obtener a través de éstas y por supuesto la forma en la que se analizó los datos obtenidos, que han partido siempre de una sistematización temática.

Tabla 1: Relación entre los objetivos específicos y la metodología

Objetivos específicos	Técnicas utilizadas	Justificación	Plan de análisis
1. Analizar los antecedentes históricos que dan lugar a la transición del Estado-nación al Estado-plurinacional ecuatoriano.	Revisión bibliográfica	Permite indagar en los elementos del sistema colonial que permearon al Estado nación poscolonial. A partir de esto se analizó las luchas y reivindicaciones llevadas a cabo por el movimiento indígena para descolonizar el Estado; contexto desde el que se entiende el aparecimiento de la plurinacionalidad.	Sistematización temática y análisis de lecturas.
2. Examinar qué se entiende conceptualmente por “plurinacional e intercultural”, sus implicaciones en la Constitución de 2008, y sus connotaciones para el país al ser una	Revisión bibliográfica	Permite tener referencias sobre los contextos en los que aparecen ambos términos, y la conceptualización que se les da en diferentes momentos.	Sistematización temática y análisis de lecturas.
	Entrevistas estructuradas y semi-	Permite analizar las definiciones de quienes acuñaron estos términos en Ecuador y los conceptos	Sistematización temática y análisis de la

característica constitucional del Estado ecuatoriano.	estructuradas	desde los que se los incluyó en la Constitución 2008.	información.
3. Analizar el anclaje programático en el que se formuló la política de “Distritos y circuitos administrativos de planificación” en el contexto de la nueva Constitución y de la Reforma del Estado.	Observación participante	Esta herramienta permite registrar el punto de vista de la investigadora en el día a día del equipo técnico de SENPLADES y la articulación entre esta política y la Reforma del Estado, llevada adelante por SENPLADES.	Sistematización temática y análisis de la información.
	Revisión documental y de archivos	A través de este instrumento se contó con información, de primera mano, sobre el trabajo llevado a cabo por el equipo de la SENPLADES en torno a la reforma del Estado.	Sistematización temática y análisis de la información.
4. Realizar una etnografía sobre el proceso de formulación de la política pública de distritos y circuitos administrativos de	Observación participante	Esta herramienta permite registrar el punto de vista de la investigadora y las observaciones que se realizaron en SENPLADES durante el trabajo diario de los equipos técnicos encargados de diseñar esta	Sistematización temática y análisis de la información.

planificación, en el marco de la construcción del Estado plurinacional e intercultural.		política. Para ello, se realizó un levantamiento de información etnográfica a partir del cual se analizó el funcionamiento de la plurinacionalidad e interculturalidad en las políticas públicas.	
	Revisión documental y de archivos.	A través de este instrumento se analizaron las herramientas, documentos, presentaciones, archivos y demás insumos generados en el marco de la formulación de la política de análisis.	Sistematización temática y análisis de la información.
	Entrevistas estructuradas y semi-estructuradas	Desde esta técnica se profundizó en ciertos elementos del proceso de formulación de esta política y en las percepciones de quienes estuvieron involucrados/as en su diseño.	Sistematización temática y análisis de la información.

Fuente: propia

Elaboración: propia

CAPÍTULO II

DE LA NACIÓN ECUATORIANA A LA PLURINACIONALIDAD E INTERCULTURALIDAD

Introducción

El Art. 1 de la Constitución del 2008, define al Ecuador como plurinacional e intercultural. Desecha, en el ámbito normativo, el concepto de Estado uninacional y monocultural, cuestiona las relaciones asimétricas entre las culturas, y reconoce a las nacionalidades y pueblos culturalmente diferentes como integrantes del Estado en las mismas condiciones que a la nacionalidad mestiza.

Estas reformas constitucionales son el resultado de la lucha indígena que se ha visibilizado para la sociedad en los diferentes momentos históricos: el levantamiento de 1990; el levantamiento de 1994 en contra de la ley de Desarrollo Agropecuario; las movilizaciones de 1996 en rechazo al gobierno de Abdalá Bucaram; la participación, a través de Pachakutik, en la Asamblea constituyente de 1997; la movilización que produjo la caída del Presidente Jamil Mahuad (2000); el levantamiento de 2001 y la participación en los primeros seis meses del Gobierno de Gutiérrez, entre otros, que dan cuenta de una crítica expresa al imaginario dominante de la nación ecuatoriana y al “lugar que los distintos grupos sociales ocupan dentro de la sociedad” (García y Tuaza, 2007:3).

En este sentido, el presente capítulo pretende: a) investigar por qué se incorpora a la plurinacionalidad como una característica constitucional del Estado, en el marco del

proceso histórico de transición del Estado-nación ecuatoriano al Estado plurinacional; y, b) examinar cómo se entiende a la plurinacionalidad en el Ecuador.

En la primera parte del capítulo se tratarán los elementos del proceso de colonización que se permearon en la conformación de la República ecuatoriana. El acercamiento a estos hechos, así como a las construcciones simbólicas que germinaron a su alrededor, esclarecen en qué condiciones brotaron los procesos independentistas que dieron forma al Estado nación. En la segunda parte se identifican algunos elementos que ilustran el “colonialismo interno”, el cual se va cimentando, de forma paulatina, en un período republicano que oculta y niega a lo indígena.

Posteriormente, se intenta visibilizar cómo el movimiento indígena va adquiriendo forma como resultado de una lucha, por la reivindicación de sus territorios y sus derechos, que ha estado presente a lo largo de toda la historia colonial y republicana. La confrontación se vuelve orgánica a través de la creación de la CONAIE en los años ochenta y es vislumbrada, por la sociedad ecuatoriana, en los levantamientos de 1990.

Luego, mediante las entrevistas realizadas a los diferentes sectores (indígenas y mestizos) que incidieron en su definición y le han dado forma, se reconstruye los orígenes de la plurinacionalidad e interculturalidad, los conceptos propuestos por el movimiento indígena, y reconocidos en la Constitución.

2.1. El establecimiento del sistema colonial

La conquista supuso la construcción de una estructura de dominación sustentada en criterios de superioridad étnica/racial, a través de la cual se otorgó legitimidad a las relaciones de dominación (Quijano, 2000a:203). El concepto de “raza” fue utilizado,

socialmente, para clasificar a la población atribuyéndole determinadas características físicas, psicológicas y morales, como justificativo para naturalizar un sistema social discriminatorio (Pujadas, 1993:6).

Esta posición se fundamentó en la idea de que la historia de la civilización humana partía de una fase de naturaleza y “culminaba en Europa”. Las diferencias entre Europa y los otros se sustentaron en su naturaleza racial, en lugar de su historia de poder. Los conocimientos de las demás razas eran considerados inferiores, y pertenecientes, desde un punto de vista evolutivo, a un estadio anterior al europeo (Quijano, 2000a: 209-212).

Como consecuencia, el eurocentrismo autoconstruyó una imagen científicista todopoderosa, y descalificó los saberes externos, en vista de que no fueron elaborados según los patrones del método racionalista. Este modelo, trasladado al “nuevo mundo”, consolidó una justificación ideológica para la estratificación y la discriminación social desde Occidente hacia las culturas del Abya Yala (Quijano, 2000a:201).

El colonialismo instauró uno de los ejes fundamentales del modelo de poder capitalista, a partir del que legitimó la “racionalidad eurocentrista”, considerándola la única posibilidad de construcción del conocimiento. Ideó un camino lineal y unidireccional que excluyó los conocimientos y saberes de los pueblos indígenas (Quijano, 2000a:204). Esta visión sesgada y esencialista del conocimiento fue parte de los procesos de colonización mundial, a partir de los cuales se estratificó un patrón ideológico hegemónico, emanado del dominio colonial de Europa sobre el mundo (Quijano, 2000a: 209-211).

De esta forma se clasifican a las sociedades en civilizadas y racionales –cultas y letradas– y en incivilizadas e irracionales –incultas y ágrafas–; las sociedades europeas disponen de historia y, el resto del mundo no, eliminando y deformando las matrices culturales ancestrales y milenarias de los pueblos indígenas y negros (Quijano, 2000a:207).

Los/as indígenas han tenido que enfrentar, en consecuencia, al colonialismo ejercido sobre sus culturas, de distintas maneras y en diferentes momentos históricos. Luego de cinco siglos, el conflicto no ha podido ser resuelto, ni siquiera mediante una retórica nacionalista, homogeneizante y excluyente (Quijano, 2000a: 209-211). Para Freddy Álvarez (2000) “... todo proyecto colonizador ha sido destructor de la diferencia a través de la tendencia homogeneizante” (García y Tuaza, 2007:14).

Los indígenas se convirtieron, progresivamente, en la mano de obra de una producción económica dependiente (Moreno, 1981b:279). Les asignaron roles sociales e identitarios vinculados a la idea de raza, generándose una relación directa y una “asociación natural” entre la raza y la división del trabajo (Quijano, 2000a:204-205). El nuevo sistema productivo y la estratificación modificaron las relaciones sociales, y los/as indígenas pasaron a ocupar el lugar específico de la subordinación (Moreno, 1981a:229).

Cada forma de control del trabajo reflejaba el manejo de una raza particular (Quijano, 2000a: 205). Los blancos y los mestizos consideraban al trabajo en el campo, por ejemplo, indigno de su rol como “casta dominante”; en vista de que los esclavos eran costosos, les resultaba más rentable conseguir indios huasipungueros o “conciertos” (Oberem, 1981c:345). Se les negó a los/as indígenas la participación económica, a no ser que fuese en los trabajos simples y peor pagados (Altmann, 2013:133).

La producción agrícola de la Sierra se fundamentaba en la lógica de las haciendas, cuyo sistema económico era el huasipungo¹⁰. Éste consistía en el usufructo de un pedazo de tierra –donde se les permitía a los indígenas vivir y cultivar chacras para el consumo de la unidad familiar–, y en el uso del agua y la leña que el hacendado le asignaba al campesino. A cambio, el indio y su familia estaban obligados a trabajar la tierra de 4 a 7 días a la semana. Recibían una escasa cantidad de dinero –insuficiente para el sustento–, de la que debía restarse los impuestos estatales y eclesiásticos (CONAIE, 1988:11; Oberem, 1981:314).

Así se concedió a los indígenas, denominados “conciertos”, el estatus de “trabajadores libres y asalariados”, a diferencia de a los negros traídos del África (Quijano, 2000a: 208). Esta nueva reorganización política del colonialismo español distaba mucho de ser un régimen feudal, en tanto ni siquiera recibían la protección del “señor feudal”, ni tenían asegurada una porción de tierra, a manera de pago, donde cultivar. Constituían una servidumbre muy mal pagada, cuyas diferencias con una “no pagada” eran escasas (Quijano, 2000a: 208).

Si bien las formas de trabajo que esclavizaban a los/as indígenas fueron prohibidas a mediados del siglo XVI, en la práctica han permanecido a lo largo del tiempo (Quijano, 2000a: 207). El gran descenso poblacional, tras las primeras décadas de colonización, tuvo como causas la violencia de la conquista, las nuevas enfermedades introducidas⁵ y las condiciones de trabajo a las que eran sometidos los indios, los cuales eran utilizados como “mano de obra desechable, forzados a trabajar hasta morir” (Quijano, 2000a: 207).

La distribución racista del trabajo, en el capitalismo colonial/moderno, estructuró al período colonial. Los indígenas –para quienes formalmente la esclavitud cesó pronto, evitándose su exterminio– quedaron confinados a la servidumbre (Quijano, 2000a:204-205).

La colonialidad del poder capitalista mundial –que asocia la raza al tipo de trabajo y al nivel de pago que se recibe– se fue permeando hasta la actualidad (Quijano, 2000a: 208). Esto determinó una distribución geográfica económico-productiva y, en su interior, una relación centro-periferia (Quijano, 2000a: 208). El mundo mestizo asocia todavía la imagen del/la indígena a los roles a los que se los vinculaba desde la época colonial.

⁵ Estos primeros contactos hicieron de los/as indígenas víctimas de epidemias desconocidas para ellos/as, y contra las que no tenían defensas. Al no contar con los anticuerpos para las enfermedades europeas, enfermaban rápidamente, contagiaban a otras personas y morían, lo que dio lugar a una catástrofe demográfica a la que se sumó su esclavitud (Tamariz y Villaverde, 1997:21).

Cabe mencionar que la Real Audiencia de Quito padeció la incoherencia de las normas emitidas por la Colonia, por un lado, en relación a la protección de los indígenas americanos, y por otro en su aplicación real por parte de los colonos europeos (Oberem, 1973: 2-3; Moreno, 1981:229).

A pesar de los decretos emitidos por la corona española para garantizar la libertad de los indios, a finales de la época colonial el 46% de la población indígena la había perdido (Oberem, 1981c:352-353). Según los archivos de la Real Audiencia de Quito (1804 y 1805), del total de indígenas tributarios, correspondiente a 45.481, el 54% (24.372) vivían en sus pueblos, mientras que el 46% (21.109) eran parte de las haciendas (Moreno, 1981b:281; Oberem, 1981c:346).

El sistema colonial de explotación, producción y acumulación se fundamentó en las formas de trabajo que controlaban la producción indígena y en la apropiación de los medios de producción, a través del despojo de los bienes comunales y de los excedentes; grandes extensiones del territorio de la Real Audiencia de Quito se tomaron como “posesión de la Corona de Castilla por derecho de conquista” (Moreno, 1981b:279). Estas tierras eran vendidas por la Corona española a quienes solicitaran su dominio privado. Se instituyó el latifundio o hacienda, un sistema que, hasta la actualidad, compone “... la forma más importante de acumulación de bienes territoriales y... la base de la estructura agraria como sistema que combina diversos modos de producción en condiciones coloniales de explotación...” (Moreno, 1981b:279).

Estos factores determinaron una relación estructural de dependencia y asimetría entre la sociedad española y los/as indígenas y los negros, y consolidaron al colonialismo como un sistema socioeconómico hegemónico (Cardoso, 1973: 135-159). Este sistema funcionaba a través de un contrato (concertaje), alrededor del cual se organizaron las haciendas y los obrajes (Moreno, 1981b:281). El predominio del sistema de la hacienda, se consolida tras la supresión del trabajo forzoso para el Estado (abolición de la mita – 1812–, las contribuciones indígenas –1854– y la esclavitud –1852–). Beneficia a otras

formas de trabajo precapitalistas⁶ como el concertaje, la yanapa, el sitiaje, el cuentayazgo, los arrimados, etc., las cuales garantizaban mano de obra al latifundista (CONAIE, 1988:11; Oberem, 1981a:301, 302).

Según los archivos encontrados en una hacienda de la Sierra ecuatoriana, en Saquisilí, el salario anual máximo –300 días de trabajo– de un trabajador indígena en la Real Audiencia de Quito, durante la primera mitad del siglo XVIII, era de 18 pesos. A esta cantidad había que restarle “los 8 pesos del tributo, las contribuciones a la Iglesia y aun los vestidos o alimentos que se debían comprar en la hacienda...” (Moreno, 1981a:267). Varias de estas faenas solo podían ser completadas gracias al apoyo de la esposa y los/as hijos/as del jornalero, a quienes no se les reconocía ningún sueldo adicional (Oberem, 1981c:352-353). Debido a este sistema las haciendas disponían de una mano de obra que tenía un “estatus de siervos pegados a la tierra como conciertos”, a los cuales se los contabilizaba como si fueran parte de los latifundios (Oberem, 1981c:352-353).

No obstante, esta situación no mejoró para los/as indígenas tras la independencia; de hecho, en términos económicos y sociales, la república no implicó ni siquiera la

⁶ *El concertaje* era una forma general de contrato que se practicó en todas las actividades económicas. Partía de la deuda original que el peón adquiría al momento de concertarse, y su elemento subsidiario, en especial en la agricultura, fue la entrega de un lote de terreno.

Los arrimados no recibían salario. A cambio de trabajo obtenían una parcela para su usufructo. Tampoco pagaban tributos. La diferencia con el concierto es que al arrimado le “adelantaban” un salario, aumentado más tarde por socorros y otros adelantos que no podía pagar, los cuales se iban acumulando y eran trasladados de padres a hijos.

La redención de cultivos consistía en contratos bilaterales para el establecimiento y el cuidado de huertas de cacao, café y otros cultivos a largo plazo. Durante el período del contrato, el finquero debía limpiar las plantaciones y sembrar. Tras la culminación del compromiso llegaba la “rendición” de finca o de sembrío de cacao, en tanto que ya era una huerta en plena producción. El propietario recobraba su propiedad, pagándole una cantidad fija al finquero, por cada planta que le entregase.

eliminación del huasipungo⁷ u otras formas de explotación que coexistieron (CONAIE, 1988:11); por el contrario el poder y la administración del gobierno se concentró en manos de la aristocracia local terrateniente (Moreno, 1981b:281; Oberem 1977: 25).

2.2. El surgimiento del Estado nación poscolonial: la colonización republicana

El proceso independentista se inicia el 10 de agosto de 1809 y es propiciado oficialmente por terratenientes, mestizos/as y criollos/as, hijos/as de españoles/as nacidos/as en el continente americano, pertenecientes a sectores no republicanos pues no se reconocían como antimonárquicos; no obstante, el ejército de revolucionarios está conformado por indígenas que eran la carne de cañón (CONAIE, 1988:9). Este proceso se extiende hasta el 24 de mayo de 1822 en donde se obtiene la libertad y la autonomía, y finaliza con el establecimiento de la república en 1830 (Prieto, 2010:265).

Es importante señalar que una de las fechas importantes para el país –en base a la que se ha estructurado gran parte de la identidad nacional– es el 10 de agosto “aunque marca un intento fallido de separarse de la Corona española en 1809... es decir el fracaso de no poder definir la identidad nacional se convierte en la principal fecha postcolonial” (Radcliffe y Westwood, 1998:90). Una vez alcanzada la independencia, el Estado ecuatoriano, durante el siglo XIX, tuvo un rol fundamental en el proceso de formación e integración nacional. Se sustentó en una condición dual, siendo al mismo tiempo una institución burocrática que concentra el poder, y un sistema de regulación y dominación social, características que “...pueden tener un nivel de desarrollo diferente e inclusive no

⁷ Huasipungo es un término Kichwa propio de Ecuador que ha sido utilizado desde principios del siglo pasado y está compuesto por dos palabras: *wasi*=casa y *pungo*=puerta (Oberem, 1981:301). A nivel de Latinoamérica se utilizan diferentes vocablos que representan conceptos análogos, así: terrazgueros (Colombia), inquilinos (Chile), *yanacunas* (Perú) o colonos (Bolivia) (Oberem, 1981:301).

estar orgánicamente articuladas” (Maiguashca, 1994:356-357). El Estado buscó crear una “identidad colectiva”, fundamentándose en estos parámetros, y también en la idea de una integración nacional.

Revisemos estas características del Estado: es considerado una institución burocrática, constituida por “...un conjunto de instituciones interdependientes en las que se concentran el poder y los recursos de la mencionada relación social (Maiguashca, 1994:357). Luego de la independencia, es urgente “construir el aparato estatal republicano”, articulado, según su propia lógica, en la práctica de tareas específicas para institucionalizar su autoridad nacional, administrar el territorio y a la población, y crear símbolos encaminados a que la población del país se reconozca como una entidad colectiva (Maiguashca, 1994:357). Así se fue construyendo un aparato burocrático gubernamental, una institucionalidad, y un “poder central”; que permeó desde el inicio de la vida republicana del país hasta nuestros días (Maiguashca, 1994:359).

La posición colonialista y dominadora hacia los “diversos” no varió tras la independencia. El Ecuador se fundó bajo la idea del Estado nación –una nación, un Estado– de los blancos-criollos. A pesar de ser una minoría étnica, en vista de las estructuras y la idealización del poder, se convirtieron en el sector dominante (Prieto, 2004: 41). El nuevo Estado, si bien “rompió los lazos de colonialidad” con Europa luego del proceso independentista, reprodujo la colonialidad del poder y del saber, al interior de la naciente república:

“En ese tiempo la mentalidad era tan colonial que se hablaba inclusive de la madre patria España, ahora eso ha cambiado, pero en ese tiempo, las clases dominantes se consideraban parte de España antes que del mismo Ecuador... en esa visión la situación de los pueblos indígenas era de subordinación inclusive con una perspectiva indigenista de asimilación a la cultura dominante” (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

La nueva República continuó reproduciendo un orden social injusto, sustentando en la Sierra en el sistema económico del huasipungo, que facilitaba a las haciendas su producción agrícola. Éstas reflejaban un sistema colonial que se permeó desde la conquista, a través del cual se controlaba a la mano de obra indígena y el capitalismo naciente acumulaba excedentes (Moreno, 1981a:267); y que da cuenta del Estado como “... la expresión política de un sistema nacional de dominación social” (Maiguashca, 1994:357).

Esta centralidad seguirá permeando desde el inicio de la vida republicana del país hasta nuestros días. Su existencia constituyó uno de los principales fundamentos para trabajar en torno a la desconcentración del Estado en el territorio, eje de la política que constituye el estudio de caso de la presente investigación.

Por otra parte, el Estado “... es la expresión política de un sistema nacional de dominación social” (Maiguashca, 1994:357). La nueva república continuó reproduciendo un orden social injusto, sustentando en la Sierra en el sistema económico del huasipungo, que facilitaba a las haciendas su producción agrícola. Éstas reflejaban un sistema colonial que se permeó desde la conquista, a través del cual se controlaba a la mano de obra indígena y el capitalismo naciente acumulaba excedentes (Moreno, 1981a:267).

Los principios fundamentales del capitalismo los constituyen la mano de obra y la materia prima barata o gratuita; la Colonia establece, por ello, un “patrón mundial de poder” (Altmann, 2013:134). Los grandes latifundios contenían, en su interior, una gran cantidad de huasipungos: pequeños pedazos de tierra que el hacendado le asignaba al campesino para que viva y cultive chacras para el consumo de su unidad familiar. Él y su familia, a cambio, estaban obligados, de manera vitalicia y hereditaria, a trabajar en sus tierras de 5 a 7 días a la semana, percibiendo una escasa cantidad de dinero, de la que debía restarse los impuestos estatales y eclesiásticos que tenía que pagar (CONAIE, 1988:11; Oberem, 1981a:314).

Los maltratos se perpetraban en las haciendas, a pesar de que ya en 1833 se prohibieron los azotes y se impusieron sanciones a quienes los cometiesen, en el Código de Policía de 1906 se especificó que la “brutalidad de parte del patrón era una razón legal para anular el contrato de trabajo”; sin embargo, al interior de las haciendas la ley se ejercía y se vivía de otra manera (Oberem, 1981a:319).

Según los registros históricos de la provincia de Pichincha, eran mucho más rentables los ingresos de un trabajador libre, el cual ganaba 1728 sucres, en comparación a los 966,25 sucres que percibía un huasipunguero (Oberem, 1981a:323). No obstante, el sistema del huasipungo se mantuvo a través de la concesión de “préstamos” denominados “socorros” –reparto de alimentos a los indígenas en determinadas épocas del año– y “suplidos” –préstamos de dinero o especies para las emergencias económicas como priostasgos, fiestas de paso, bautizos, entierros, extravío de ganado, adelanto de sueldo, etc.–, los cuales se iban acumulando como deudas contraídas “voluntariamente” (Oberem, 1981c:345).

Los indígenas “...quedaban atados a las haciendas de las cuales no volverían a salir.”, ya que no podían cancelar la deuda –elemento económico y jurídico–; además, el hecho acarrearaba consecuencias legales. La prisión por deudas estaba normada en el Código civil, posibilitándose que el Estado persiguiera y encarcelara a los trabajadores (la relación social en las haciendas y la cohesión estatal se correspondían). “La deuda” fue la piedra angular del concertaje y la clave de su funcionamiento (Guerrero, 1991:52).

A pesar de que, entre 1916 y 1918, se eliminó del Código jurídico nacional “la cárcel por deudas” (Guerrero, 1991:58), y con él la coerción estatal, estas prácticas se siguieron realizando. Estaba ligada a elementos para los que, incluso en la actualidad, es difícil encontrar una solución. El fin de la coerción fue casi un acto simbólico, que no incluyó las condiciones sociales necesarias para hacerla una política estatal eficaz (Guerrero, 1991:58). Los hacendados dominaban a tantos indios/as como les fuera posible, a través del endeudamiento por los préstamos concedidos, los cuales eran impagables, se

transferían de generación en generación, y obligaban a los indios a quedarse como peones en las haciendas (Oberem, 1981a:310).

“¿Creían realmente que los indígenas deseaban “abandonar” las haciendas?, o sea, su tierra-mundo, su *llacta* que durante al menos cuatro siglos había sido el ancestral lugar de residencia, cultivos, procreación, muerte y culto de los espíritus tutelares. ¿Qué migrarían siguiendo la atracción del mercado laboral?” (Guerrero, 1991:58).

En 1833 se prohibió transferir las deudas a los herederos; sin embargo, existían mecanismos para adjudicarlas (Oberem, 1981a:302, 315). Según la ley, desde 1899 se impidió “recurrir a los trabajos de familiares sin contrato especial y sin remuneración”, pero, al igual que las demás disposiciones legales, su ejecución quedaba sujeta a la voluntad del dueño de cada hacienda (Oberem, 1981a:319, 321).

En 1946, las deudas eternas a los latifundistas habían petrificado a los indígenas en las haciendas, sin que importe la precariedad de sus vidas. Únicamente el 5% de las viviendas de la provincia de Pichincha eran de propiedad particular, mientras que el resto eran proporcionadas por los terratenientes. Las casas se asentaban directamente sobre la tierra y carecían de ventanas (Oberem, 1981a:323).

En 1954 había, en la Sierra ecuatoriana, 19.665 huasipungueros que, junto a sus familias conformaban, aproximadamente, el 22% de la población rural, localizada, en su mayoría, en las provincias de Chimborazo, Cotopaxi y Pichincha (Oberem, 1981a:325).

Hasta 1964 con la complicidad estatal, los/as indígenas permanecieron en el sistema del huasipungo, bajo el yugo de la estructura de hacienda (Moreno, 1981b:285), en este año se promulgó la primera Ley de Reforma Agraria y Colonización para diversificar, industrializar y modernizar al sector agrícola (Oberem, 1981a:301). Como parte de este programa se definieron las regulaciones en torno a la tenencia de la tierra y el trabajo agrícola, y se estableció que se debía pagar al trabajador un salario en efectivo, y

prohibió que se lo haga, en parte o totalmente, mediante el derecho al usufructo de la tierra o al uso del agua (Ley de Reforma Agraria y Colonización, 1964: Art. 65).

La Ley disponía, también, que los pedazos de tierra que se encontraban en usufructo pasaran a las manos de los huasipungueros –en los casos en los que el jornalero llevara en la hacienda más de diez años– como compensación por las vacaciones remuneradas no concedidas y los “fondos de reserva” no pagados. Sin embargo, el traspaso de la propiedad se consideraba únicamente a partir de la expedición del Código de Trabajo en 1938 (Ley de Reforma Agraria y Colonización, 1964: Art. 95); varios posibles beneficiarios quedaron excluidos.

La aplicación de la Ley fue paulatina, y en 1965 solo 4.850 personas –una cuarta parte del total– habían recibido la propiedad de sus huasipungos. Se distribuyeron 13.646 hectáreas de tierra, en una proporción de 2,8 hectáreas por familia –5 personas o más–; los herederos de la siguiente generación solo recibirían 560 metros, y así sucesivamente (Oberem, 1981a:325).

Las características de esta Ley, y las acciones derivadas del Estado, causaron uno de los problemas más fuertes de la Sierra ecuatoriana: el minifundio. La reducción sucesiva de las parcelas heredadas a los/as hijos/as, es el resultado de la ignorancia sobre el sentido de la propiedad comunitaria, un principio fundamental en las comunidades indígenas:

“... el 30% de la población indígena está en las ciudades, ya no son campesinos y sus dinámicas son urbanas; el crecimiento de la población y la división de las tierras para los hijos ha hecho que determinadas comunidades se hagan ciudades, en Peguche (Imbabura) cada habitante tiene máximo 1000 m², por lo tanto ya no son indígenas-campesinos, ahora son artesanos, comerciantes, ahora se ha diversificado la economía y tienen múltiples profesiones, en el área de servicios en el tema en las actividades empresariales, financieras, en el turismo, en el transporte, en todo” (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

Las tierras que se entregaron, en la mayoría de los casos, estaban ubicadas en sectores de difícil acceso y que no eran productivos para las haciendas como el páramo (Oberem, 1981a:325). Como señala Moreno, la historia del origen de la hacienda, la destrucción de la propiedad colectiva de la tierra, y la expansión de la frontera agrícola forman parte del mismo proceso (1981a:248).

Así se consolidó el latifundio, como gran propiedad territorial, que sustentó a un poder político local que se sostenía en el gobierno nacional de las clases propietarias regionales, sobre todo quiteñas y guayaquileñas (Moreno, 1981b:281-282). En este sentido, es preciso señalar que muchos de los huasipungueros-conciertos siguieron laborando como jornaleros en las haciendas (Guerrero, 1991a:170).

Luego de las luchas independentistas, la situación de la población indígena, en la América pos española, empeoró. La jerarquía terrateniente integró, al mismo tiempo, el Gobierno y la administración que controlaba a los/as indios/as, desde la cual el Estado también estructuraba su ideología (Oberem, 1981a:320).

El rol fundamental del Estado ecuatoriano en la formación e integración nacional, en realidad no se cimentó en su capacidad política de dominación social, sino en la concentración del poder en ciertos grupos y en sus instituciones burocráticas (Maignashca, 1994:357); instituciones que, desde mi punto de vista, transmitieron su lógica regulatoria y de dominación social en la cotidianidad de la población.

El enfoque institucional y su impacto integrador a nivel nacional tiene relación con procesos⁸ llevados adelante desde el Estado, que se produjeron de forma simultánea e interrelacionada: a) acciones políticas para tomar el control militar y administrativo del territorio: centralista o descentralista, unitario o federal—; b) homogeneización normativa

⁸ El autor utiliza la propuesta metodológica, aplicada por Tarrow en el proceso de formación nacional, desde finales del medievo hasta el presente, en Europa occidental (Maignashca, 1994:358).

–crear y formular leyes que transformen a la población en una entidad colectiva–, y c) incorporación social – para incluir directa o indirectamente a los grupos marginados en el sistema político– (Maiguashca, 1994:358). Estas tareas burocráticas han influenciado mucho al personal del sector público, fenómeno que se evidencia, durante la conformación de la república, pero también en la actualidad (Maiguashca, 1994:359):

“...muy a menudo adoptaron un punto de vista institucional. Es así como se formaron cuadros de rango nacional que nosotros hemos llamado ‘élites políticas nacionales’ o más simplemente “élites nacionales” (Maiguashca, 1994:359).

Estos perfiles burocráticos “... idearon, coordinaron, ejecutaron y defendieron los procesos político-administrativos, de homogeneización normativa y de incorporación social”. Para Maiguashca, estas élites políticas fueron actores sociales principales, en el proceso de integración nacional, tras la independencia (Maiguashca, 1994:359). Además, como se verá a lo largo de la investigación, también hasta la actualidad.

En conclusión, la llegada de la república no propició cambios en la situación de los/as indígenas. Se mantuvo un sistema colonial y excluyente, tanto en las relaciones laborales –el huasipungo persistió hasta la segunda mitad del siglo XX– como en la cultura oficial del Estado, la cual adoptó una posición etnocéntrica. La naciente república incorporó las formas legales, emitidas durante la Audiencia de Quito; y los mecanismos prácticos aplicados para explotar y deslegitimar a la población indígena (Moreno, 1981b:281-282).

2.3. “Lo indígena” en la construcción del Estado ecuatoriano

El naciente Estado vivió permanentes conflictos, inestabilidad y crisis; entre 1830 y 1859; tuvo 18 presidentes y 10 asambleas constituyentes. Las pugnas entre las facciones

dominantes se resolvían a veces por vía electoral, en congresos, etc., y otras ocasiones mediante revueltas, “revoluciones”, y hasta guerras civiles (Cordero, 2012:135). En este sentido, las primeras Constituciones emitidas tras los levantamientos independentistas, no son el resultado de un pacto social, sino de la voluntad de las diferentes oligarquías (Cordero, 2012:135), las cuales, además, se constituían en las consiguientes administradoras del Estado, y en las nuevas “élites políticas”, como ha señalado Manguashca.

Los/as indígenas, negros/as y pobres desaparecieron de las historias oficiales nacionales. Las nacientes repúblicas impusieron fronteras ajenas a su realidad, la simbología patria menospreció a la andina, y el perfil jurídico del Estado los institucionalizó como ciudadanos/as, en el marco de la propuesta liberal de “la igualdad de derechos” (Cárdenas, 1995:51).

Los nacientes Estados, independizados de la corona española, profundizaron las exclusiones y desigualdades, a través de su emisión normativa, asistencialismo social, política económica, posición etnocéntrica, monoculturalismo, etc.; factores que afectaban a todo aquello que no encajase en el canon institucionalizado (Cordero, 2012:135). La construcción de la nación ecuatoriana se fundamentó, en síntesis, en la idea de que los/as indios/as eran ciudadanos/a inferiores (Prieto, 2004: 79).

Los blancos-criollos que conformaban una minoría étnica en 1830, se convirtieron en el sector dominante como resultado de las estructuras y la idealización del poder, durante la alineación de la república ecuatoriana, (Prieto, 2004: 41). Por un lado, manejaron y administraron todo el poder estatal, y por otro –a nivel simbólico– perpetuaron un legado colonial deslegitimador de “lo indígena”, fundamentándose, sobre todo, en criterios raciales.

Esta clasificación social del otro, a partir de sus características raciales, decanta en el racismo que históricamente, ha sido la base para legitimar la colonización y sus sistemas de explotación (Pujadas, 1993:7-8). En las sociedades contemporáneas –especialmente

en contextos urbanos—, las relaciones entre grupos cultural y físicamente diferentes, ha supuesto que se los categorice como minorías étnicas o raciales, en el marco de estructuras sociales fundamentadas en los colonialismos, la xenofobia, el racismo y los nacionalismos (Pujadas, 1993:8).

El racismo compone formas socialmente aceptadas e incluso justificadas de marginalizar y encapsular a estas poblaciones a nivel: a) Espacial y habitacional, confinándolos en guetos, y en sectores específicos de las ciudades; b) Económico desempeñando trabajos —por lo general precarizados— que no son realizados por otros sectores y, c) Simbólico, descalificando sus prácticas culturales en términos raciales (Pujadas, 1993:7).

Si bien “nadie duda de la condición ciudadana de los indígenas”, e incluso se acepta la idea de la nación plural, se identifica al mestizaje como el núcleo de la sociedad contemporánea, y enfatizan que esta mezcla cultural y racial “permitió la supervivencia de los indígenas” (Prieto, 2004: 22). Blanqueamiento y mestizaje se presentan como una manifestación de progreso y acercamiento al ideal de Europa, como una idea inicial y fundamental en las colonias y, tras la independencia, inciden en la república, porque la colonialidad, modernidad y racionalidad parten del mismo proceso histórico (Altmann, 2013:133).

Esta construcción de los/as sujetos/as indígenas es evidente en los discursos políticos y científicos emitidos por la clase dominante, donde se manifiestan diferentes formas de gobernabilidad y sujeción indígena (Prieto, 2004: 29).

“... el racismo institucional, el prejuicio racial y la negación de derechos civiles a los indígenas son generalizados en las prácticas sociales cotidianas...” (Prieto, 2004: 22).

Estas condiciones trastocan la mirada que se tiene sobre “lo indígena”, pero además la visión que los/as sujetos/as sociales tienen sobre sí mismos. En una sociedad que denigra

a lo indígena, la población que se auto reconoce como tal ha ido disminuyendo paulatinamente, resaltando su auto identificación como “mestizos/as”:

“... lo que les pasa a los indígenas, como el *chulla* Romero y Flores, negar lo indígena para ser el mestizo que nadie ve mal. Una vez entrevisté a una mujer afro y ella me decía que el fenotipo les acompaña mucho más fuerte a los afro, porque los afro no pueden hacerse pasar como mestizos, los indígenas si, los indígenas que se meten en la sociedad son mestizos y ya está, pero un afro no puede caminar tranquilo por la calle porque es un afro, tiene el color de piel, los indígenas no, y eso significa que puedes meterte en la sociedad siendo un mestizo y significa que hay una parte fuerte de mestizaje que quiere renunciar a ser indígena y que no se quiere reconocer cómo indígena” (Entrevista 11, funcionaria pública, comunicación personal, lunes 19 de mayo de 2014).

Como parte de los procesos político-administrativos, de homogeneización normativa y de incorporación social, los textos constitucionales han sido fundamentales para regular y dominar a nivel social en base a presupuestos, criterios, opiniones, prácticas, etc., pero determinar que organismos del Estado están encargados de ejercer la rectoría sobre determinados temas, y por lo tanto concentrar el poder en las instituciones burocráticas (Manguashca, 1994:359).

Esta posición monocultural y los intereses de las clases dominantes fueron impuestos con relativa facilidad desde el inicio de la república, y se expresaron a lo largo de la vida democrática del país, registrándose en la mayoría de las 20 constituciones que ha tenido el Ecuador (1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1929, 1938, 1906, 1946, 1967, 1979, 1998 y 2008) (Manguashca, 1994:361).

La estructura colonial de poder se mantuvo a lo largo de la república, en la que tuvo lugar una homogenización de la población, sin que se considerara las diferencias étnicas y culturales. El Ecuador diseñó su modelo de Estado, su institucionalidad, su idea de nación, su manejo del poder y sus políticas, a partir de un principio de homogeneización

sustentando en un mundo blanco-mestizo que ha desconocido la existencia de otras realidades (CONAIE, 1998:1).

La primera Constitución ecuatoriana, emitida en 1830, caracterizó al Ecuador como una república independiente poseedora de un origen nacional, una lengua –castellano–, una religión –católica–, y una pertenencia étnica –mestiza– (Constitución, 1830). Demarcó el carácter clasista, excluyente, racista y discriminador, que ocultaba la presencia de los grupos étnicos como los/as indígenas o afroecuatorianos/as, por ejemplo, en su Art. 12:

“...Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía, se requiere: 1) Ser casado, o mayor de veintidós años; 2) Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos y ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico, o jornalero; 3) Saber leer y escribir”.

Los/as indígenas fueron relegados, de esta manera, del proceso de construcción del Estado ecuatoriano, creándose una “república sin ciudadanos”. En 1830 solo podía sufragar el 0,3% de la población, y en 1899 el 1,7% (Moreno, 1981b:281-282). Se generaron leyes y políticas públicas de asimilación e integración a un patrón sociocultural dominante, idealizado en el concepto de “ciudadanía”, del que los “otros” fueron excluidos, negándose su condición de habitantes ancestrales (Quijano, 2000:343-344).

Las constituciones de 1835, 1843, 1845, 1852 –en su Art. 9– y la Constitución de 1851 – en el Art. 8– copiaron el texto del Art. 12 de la Constitución de 1830. Cambiaron, únicamente, el monto del “valor libre”, el cual fue disminuido a 200 pesos (PNBV 2009-2013:47). En la Constitución de 1861, la séptima, se quitaron la mayoría de los requisitos para que una persona fuese considerada ciudadano/a. No obstante, el requisito de saber leer y escribir se conservó en las constituciones de 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1929, 1938, 1906, 1946 y 1967:

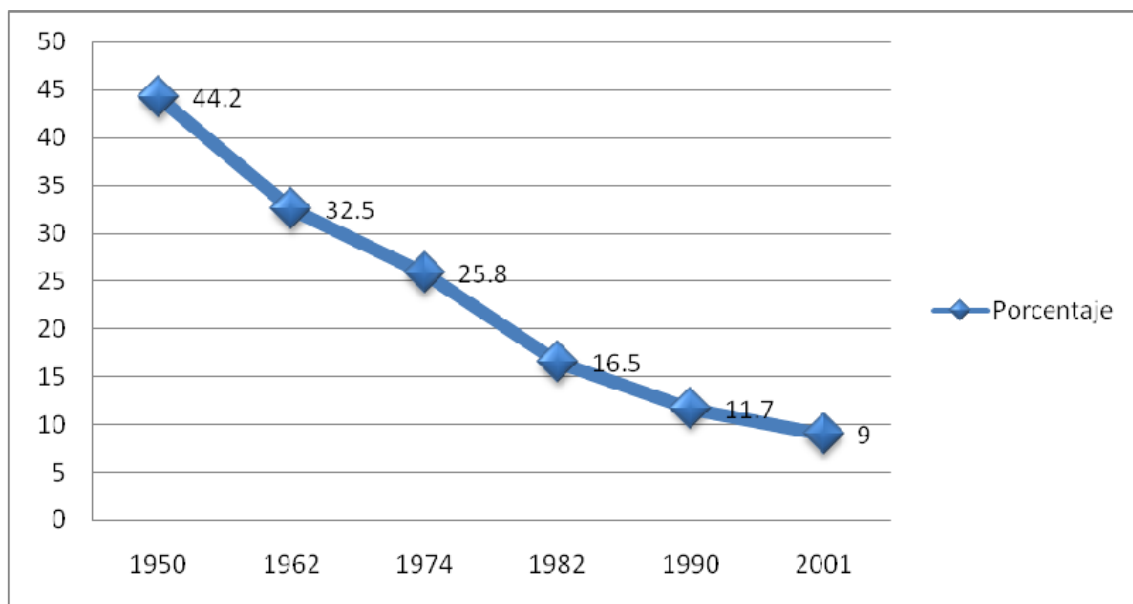
“De la ciudadanía Artículo 21.- Requisitos. Son Ciudadanos ecuatorianos los mayores de dieciocho años que saben leer y escribir y están, por tanto, en aptitud de ejercer los derechos políticos que establece la presente Constitución” (Constitución, 1967).

En la Constitución de 1979, se reemplaza este requisito para ser considerado/a como ciudadano/a ecuatoriano/a, por el siguiente: “Art. 12.- Son ciudadanos los ecuatorianos mayores de 18 años.”. Además, en esta carta magna se reconoce, por primera vez, la existencia de otros idiomas dentro del territorio nacional, y se sustituye el Art. 7 –“El castellano es el idioma oficial del Ecuador; la bandera, el escudo y el himno son los establecidos por la ley” (Constitución, 1967)– por el Art. 1:

“El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario. Su gobierno es republicano, electivo, responsable y alternativo. La soberanía radica en el pueblo que la ejerce por los órganos del poder público. El idioma oficial es el castellano. Se reconocen el quichua y demás lenguas aborígenes como integrantes de la cultura nacional. El escudo, la bandera y el himno establecidos por la ley, son los símbolos de la Patria. El territorio es inalienable e irreductible. La capital es Quito” (Constitución, 1979).

En función de lo anterior, y considerando que –según el censo de 1950– el 44% de la población era analfabeta, y que a principios de los ochenta uno/a de cada cuatro habitantes no sabía leer ni escribir (Gráfico 1), es claro que un alto porcentaje de la población fue excluido del goce de sus derechos de ciudadanía (PNBV, 2009-2013:47).

Gráfico 2: Analfabetismo en el Ecuador entre 1950 y 2001



Fuente: SIISE, versión 4.0, basado en Censos de Población y Vivienda 1950-2001.

Elaboración: SENPLADES, PNBV, 2009-2013:47.

Cuando Eloy Alfaro llegó al poder, tras la revolución liberal de 1895, emitió varios decretos ejecutivos inclinados a “proteger a los/as primeros/as habitantes del territorio ecuatoriano” y a reconocer su participación en el ejército liberal. Se ordenó que se los/as tratase como ciudadanos/as, dándoles acceso a la educación pública, y regulando su trabajo en los conciertos (Prieto, 2004: 43). El Estado se hallaba impelido de entregarle una compensación moral a los/as indígenas debido a dos causas: los blancos se habían apropiado de sus tierras, y “... sobre todo, los indios debían ser retribuidos por su participación en la Revolución Liberal” (Prieto, 2004: 44).

La Revolución liberal efectúa cambios encauzados a modernizar al Estado: educación universal laica, integración nacional a través del ferrocarril, separación de la iglesia católica y el Estado, y la expropiación estatal de los bienes de la Iglesia (Prieto, 2004: 38), e impulsa la integración de los/as indígenas a través de su incorporación al ejército, la exoneración de impuestos –como medida de protección del gobierno central–, y la emisión de leyes para reglamentar el concertaje (Prieto, 2004: 38, 53). No obstante, no

se intentó cambiar las estructuras agrarias del país, ni crear soluciones para los huasipungueros –incluso se fijaron e incrementaron los jornales de los trabajadores rurales– (Guerrero, 1991:57). El liberalismo continuó sujetando y disciplinando a los/as indios/as (Prieto, 2004: 41):

“Es interesante notar que los políticos que se autodefinían como conservadores argumentaban en contra de la protección estatal a los indios a través de la noción de igualdad universal, mientras que los gobernantes liberales, para construir su caso a favor de la protección, describían a los indios como una raza decadente, una condición que inhibía el progreso nacional” (Prieto, 2004: 46).

La Constitución de 1896 incorporó el Art. 138 –presente hasta 1945–, relativo a la “protección de la raza india” (Prieto, 2004: 45). Estos discursos retomaron la integración de los indios a la república desde la “indigenidad”, retórica que suponía la construcción de una identidad nacional que permitiese gobernar a los/as indígenas, sustentándose en las ideas de inferioridad racial (Prieto, 2004: 29):

“El otorgamiento de la condición de ciudadanía a los nativos en las prácticas administrativas públicas de la época, ratificaban el estatus de los indígenas como población dominada y reconocía a los no indígenas como iguales” (Prieto, 2004: 28).

Desde diferentes perspectivas económicas, jurídicas y sociales, “el indio” es visto como un ser irracional (Guerrero, 1991:56). Se lo considera un obstáculo para el progreso económico y social de una nación ecuatoriana enmarcada en el proyecto blanco-mestizo, aunque se apunta a transformarlos e integrarlos al resto de la población, y a las ideas de “nación” e “identidad nacional” (Guerrero, 1991:57).

Los cambios de la Revolución liberal de 1895 fomentan la integración de la república con la retórica de la “indigenidad” (Prieto, 2004: 37), la propuesta “integradora”, se sustentaba en la construcción de una nación unitaria y fuerte, dueña de un gobierno

central y una administración pública unitaria, “...símbolo de la nacionalidad ecuatoriana, organizador(a) y garante del principio de igualdad” (Prieto, 2004: 41).

Esta tendencia se evidenció también en el ámbito internacional, en 1940 con el ya mencionado consenso de Pátzcuaro y la creación del Instituto Indigenista Interamericano, que tenía presencia en la región andina y tenía financiamiento del Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (Schavelzon, 2015:89). Posteriormente, en el año 1957, el Convenio No. 107, emitido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, este contenía una visión indigenista que, aunque reconocía los derechos de las poblaciones indígenas como individuos-personas (un progresismo en esa época), recomendaba incluirlos paulatinamente en sus respectivos Estados (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018). Este propósito integracionista del Convenio No. 107, difiere en forma sustancial en los objetivos de la Convención No. 169 de la OIT, denominada “Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” adoptado en el año 1989 (32 años más tarde) (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

En el mismo Convenio se deja explicito que los cambios del derecho internacional desde 1957 y la situación actual de los pueblos indígenas hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales para eliminar la orientación hacia la asimilación (Convención No. 169). Por otro lado, introduce el término de “pueblos” en lugar de poblaciones, aunque no en el sentido que se usa en el derecho internacional; uno y otro Convenio dejan siempre claro que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas no afecta su condición de integrantes de cada Estado, ni de su ordenamiento jurídico general.

En 1982 el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creó un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (WGIP). A pesar de esto, recién, el 13 de septiembre de 2007 en Asamblea General, se emite la

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP), como el compromiso internacional para la protección de los derechos individuales y colectivos. Es decir, tuvieron que pasar 28 años de debate en la ONU para que se aceptara que los/as indígenas, considerados rezagos del pasado, constituirían pueblos (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

A partir de ahí las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y los organismos multilaterales de crédito se concretaron en conseguir la ratificación del Convenio No. 169 de la OIT por la mayoría de países de América Latina, la declaración de decenio de los pueblos indígenas, la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, el financiamiento de proyectos de desarrollo exclusivamente para indígenas por parte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (García y Tuaza, 2007:3).

2.4. Enfrentando al Estado colonizado: la plurinacionalidad

En agosto de 1944, con el apoyo del Partido Comunista y de la Confederación Ecuatoriana de Obreros (CTE), se realiza el Primer Congreso Ecuatoriano de Indígenas, en la Casa del Obrero de Quito. En el Congreso se crea la primera organización indígena país: la Federación Ecuatoriana de Indios –FEI– (Becker, 2007:136). En su conformación participaron varios/as líderes indígenas que habían militado en el Partido Comunista: Jesús Gualavisí –en 1926 fue uno de los fundadores del Partido Socialista–, Dolores Cacuango –integrante del Comité central del Partido Comunista–, Agustín Vega –líder de la Cooperativa Tigua–, y Ambrosio Lasso –jefe del Sindicato en Galte– (Becker, 2007:139).

Al finalizar el Congreso se elaboró un informe que contenía treinta y tres demandas, por ejemplo: la libertad de organización en las comunidades indígenas, la creación de un Ministerio de asuntos indígenas, la educación para adultos, escuelas para los/as niños/as indígenas, servicio médico gratuito en las haciendas, entre otros (Becker, 2007:139), constituyendo un avance importante para la reivindicación de los derechos indígenas (Becker, 2007:140).

Hasta finales de los años 60 la FEI trabajó ampliamente en la situación agraria de sus miembros, enfrentándose al sistema de hacienda existente en Ecuador (Becker, 2007:141). Sus objetivos se centraron en la eliminación de las formas serviles de producción –abolición del trabajo forzado y concreción del pago de salarios–, en la conquista de un trato humano en las haciendas, en la parcelación de los latifundios, en la disminución de los horarios de trabajo, y en la aplicación de la legislación laboral – adhesión al Código de trabajo– (CONAIE, 1988:13). La FEI mantuvo una vinculación hacia la lucha social de los huasipungueros por la tierra, sobre todo en las haciendas estatales de la Junta Central de asistencia Pública en Chimborazo, Cotopaxi y Cayambe (Becker, 2007:139).

Las posturas respecto a la incidencia de la FEI para la población indígena son variadas. Melina Selverston, Amalia Pallares, Deborah J. Yashar y Donna Lee Van Cott afirman que la FEI –organización marxista ligada a un partido comunista que no estaba dirigido por los indios– hizo poco por el sector indígena, sin lograr que se garantizaran sus derechos y se mejorase su condición ciudadana (Becker, 2007:136). Marc Becker opina que esta perspectiva excluye la trayectoria organizativa del sector indígena, al interior de las comunidades, y desconoce los liderazgos que ya existían en el movimiento indígena y que formaban parte de la FEI (Becker, 2007:136).

Muchos/as de los/as sindicatos y líderes del movimiento indígena que, desde 1920, formaban parte de la FEI, integraron el Partido Comunista, para el cual, por lo tanto, su organización era fundamental (Becker, 2007:139). No obstante, “...el Partido Comunista

no formó el movimiento indígena, sino que los dos nacieron de la misma lucha” (Becker, 2007:139).

De diferente orden organizativo es el Instituto Indigenista Ecuatoriano (IIE), el cual surge como resultado del Congreso Indigenista Interamericano. El Congreso es organizado, en 1940, por el presidente mexicano Lázaro Cárdenas, en Pátzcuaro; su conformación emana del mundo blanco-mestizo (Becker, 2007:136). No obstante, los logros de este grupo en términos de los derechos de los/as indígenas y la abolición del concertaje, son innegables (Becker, 2007:137).

Los/as indigenistas querían incorporar a los/as indios/as en el Estado unitario blanco-mestizo, mediante una asimilación inclusiva y cultural que buscaba la “igualdad”, aunque desconociese los intereses de las comunidades indígenas (Becker, 2007:137). Las políticas y acciones del IIE padecieron de actitudes liberales paternalistas, que apuntaban hacia la asimilación de los/as indígenas al Estado nación (Becker, 2007:138).

A diferencia del trabajo folcklorizante del IIE, los sectores indígena-campesinos – organizados por los partidos de izquierda– aplicaron un examen estructural a la sociedad, para dilucidar sus problemas (Becker, 2007:143). A pesar de esto, el marxismo leninista –a través de los partidos Comunista y Socialista y del Movimiento de Izquierda Revolucionaria– es planteado de manera dogmática a los pueblos indígenas, sin reparar en sus particularidades (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018).

La izquierda en el Ecuador discutía la contradicción entre etnia y clase; se preguntaba si el movimiento indígena debía existir o no y si resultaría contraproducente para el proceso revolucionario latinoamericano. La izquierda desviaba su atención de los problemas de carácter estructural y económico, hacia la identidad y la cultura (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018). A pesar de su alianza en varias luchas, la desconfianza al movimiento indígena hacía que la

izquierda lo considerase un actor político contrario (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

“... los partidos de izquierda sólo entendían que teníamos que seguir su ideología sin más, y en este marco para nosotros era importante la cuestión de la identidad, más allá de la situación de exclusión, de pobreza o de las propiedades de los medios de producción, y la propuesta de los proletarios al poder” (Entrevista 21, dirigente indígena, comunicación personal, domingo 18 de febrero 2018).

Las dos realidades colisionan. La lógica de los partidos de izquierda trataba de unificar a los pueblos indígenas con el Estado nación ecuatoriano (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018). La lucha por el reconocimiento de su diferencia, por lo tanto, fue subyugada al Estado unitario, a partir de las figuras de “nación” y “nacionalidad”. No se reconoció la nacionalidad de unos pueblos anteriores a la fundación de esas sociedades y de los Estado nación (Entrevista 21, dirigente indígena, comunicación personal, domingo 18 de febrero 2018).

Las lógicas para el ejercicio del poder son distintas. La izquierda tiende al manejo vertical, y la *praxis* de los/as indígenas es horizontal. En la organización comunal no decide una cúpula ni un individuo, sino una asamblea, la cual ejecuta la autoridad; si bien dispone de un rango jerárquico, cumple el mandato de la decisión colectiva (Entrevista 21, dirigente indígena, comunicación personal, domingo 18 de febrero 2018).

“... pero el indio nunca ha sido un interlocutor para los representantes de la “cultura” y la “civilización”, al indio se lo tolera cuando sabe comportarse como buen indio, cuando ha aprendido ciertos hábitos “racionales” que lo hacen candidato a ser un posible interlocutor. Pero cuando el indio se comporta como indio-identidad-distinta y habla desde su no-lugar de exclusión sobre lo que no tiene, sobre su larga historia de expropiación y deshumanización, entonces deja de ser candidato para ganar cultura y se convierte en un proscrito al que se le

obliga a ocultar su rostro y a enmudecerse para no ser apresado y encarcelado.”
(García y Tuaza, 2007:15).

La izquierda planteaba que los pueblos indígenas no eran quienes científicamente posibilitarían una revolución. Según su perspectiva lineal, desde el régimen hacendatario casi feudal en el que se encontraban se transformarían en proletarios, consumando el cambio económico correspondiente: sociedad primitiva-feudalismo-capitalismo-socialismo-comunismo (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

El movimiento indígena no solo quería darles el poder a los proletarios: ansiaba la equidad generacional, de género e identitaria, elementos forzosos para eliminar el racismo estructural mantenido por la sociedad, las instituciones y el Estado ecuatoriano (Entrevista 21, dirigente indígena, comunicación personal, domingo 18 de febrero 2018). En las décadas de los setenta y ochenta –conforme avanza la organización de los pueblos indígenas–, se torna ineludible fortalecer a las identidades y cambiar la relación mantenida con la población mestiza. Desde este punto empieza la construcción de las propuestas de plurinacionalidad e interculturalidad (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

Para los partidos de derecha –Democracia Cristiana, Conservador, etc.– el mestizaje resuelve el problema de la diversidad y la desigualdad, es decir la relación entre culturas superiores-inferiores, y civilizadas-no civilizadas (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

Las doctrinas filosóficas tradicionales –izquierda y derecha– sustentan ideas similares, aunque contrapuestas, sobre los pueblos indígenas: no aceptan la consolidación del movimiento indígena en el Ecuador; persiguen la “igualdad”, a través de la unificación de los/as indígenas al Estado nación mestizo, buscando proletarizarlos para que ingresen

al ejército de trabajadores/as (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

“...los pueblos indígenas eran un imaginario, ya que no eran proletarios, y en esa nueva forma de sociedad socialista todos y todas quedábamos en igualdad de condiciones y quedaban superadas las desigualdades e inequidades y se perdía la riqueza de la diversidad social tras haber superado las diferencias de clase...” (Entrevista 18, abogado experto cercano al movimiento indígena, comunicación personal, lunes 12 de febrero 2018).

Según un líder exintegrante de la CONAIE, durante esta época el movimiento indígena mantiene una fuerte confrontación con la derecha y la izquierda. Entonces, elabora un discurso y un proyecto que instiga su propia presencia, sin depender de los partidos políticos, la iglesia o los/as antropólogos/as, quienes, e defendían la causa indígena en ese tiempo (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

En esta época (1980) se decide crear el Consejo de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE). En 1986 se convierte en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), una organización nacional que aglutina a nacionalidades, pueblos, comunidades, centros y asociaciones indígenas del Ecuador; está conformada por tres grupos regionales: ECUARUNARI –Sierra–, CONFENIAE –Amazonia– y CONAICE –Costa– (Macas, 2009:83; CONAIE, 1988:14; Altmann, 1996:9).

“La CONAIE tiene un tema de representatividad innegable, es la organización que agrupa a todos los indígenas, que ahora está débil es otra cosa. La gente de las comunidades –organización de primer grado– al nacer ya son parte de la CONAIE, porque esa comunidad es parte de un pueblo, y ese pueblo es parte de una federación –organización de segundo nivel– y esa federación es parte de la ECUARUNARI –organización de tercer nivel– y la ECUARUNARI es parte de

la CONAIE” (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014).

La organización indígena se construye en base a tres tesis: territorios, autodeterminación e identidad. Los/as indígenas carecían de territorio –en la Amazonía habían mermado debido al extractivismo, en la Sierra en vista de las haciendas, y en la Costa por los monocultivos. Se exigía autodeterminación, en tanto se tenía un Estado monocultural jurídicamente punitivo –el cual desde el principio emprende una política de blanqueamiento–, que restringía los derechos de los pueblos indígenas y a su vez el sostenimiento de su misma identidad (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018).

El movimiento indígena supuso para los pueblos y nacionalidades indígenas recuperar su “derecho a la palabra” (García y Tuaza, 2007:15). De esta manera, la CONAIE, surge en función de responder a las necesidades territoriales, de autodeterminación e identitarias de pueblos y nacionalidades de la Costa, Sierra y Amazonía, sin vincularse a un modelo sindical ni partido político (Entrevista 21, dirigente indígena, comunicación personal, domingo 18 de febrero 2018; Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

La CONAIE, así como los numerosos movimientos sociales, que aparecen durante la década de los ochenta en Latinoamérica, representan las nuevas propuestas de incidir en la política. Desafían a los sistemas políticos centrados en el Estado y muestran la conciencia propia de los/as sujetos/as (Radcliffe y Westwood, 1998:32-33).

Luego de varias décadas de iniciado el período republicano, la población indígena empieza a visibilizarse y a exigir el cumplimiento de sus derechos (CONAIE, 1998:1), a través de diferentes estrategias y mecanismos de lucha: desde las asociaciones gremiales, movilizaciones nacionales, huelgas de hambre, procesos electorales, y las demandas por las transformaciones normativas y constitucionales (Macas, 2001:12-13).

Es importante recordar que, en América Latina, desde finales de los noventa los pueblos indígenas se constituyen en actores sociales y políticos claves tras la visibilización de la lucha por la reivindicación de sus derechos (García y Tuaza, 2007:2).

2.5. El camino hacia el reconocimiento del Estado plurinacional e intercultural

La intención de la CONAIE fue articular un discurso propio, contrapuesto al Estado monocultural, a los partidos de derecha, y que dé cuenta de sus particularidades culturales frente a la izquierda. Para conseguirlo, a finales de los años setenta e inicios de los ochenta, la organización debate alrededor de la construcción de un Estado plurinacional e intercultural (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018).

Yuri Zubritski⁹, etnógrafo soviético que visitó el país en los años 70, fue clave en este proceso. Estaba encargado de la programación, en lengua kichwa, de Radio Moscú (Cordero, 2012:138-139), radiodifusora donde se rescataba los elementos propios de la cultura kichwa (Altmann, 2016:2).

Zubritski, invitado en 1977 por el Instituto de Antropología de Otavalo, impartió varias conferencias sobre el Estado y los pueblos en la Unión Soviética (Altmann, 2016:3). A estas charlas asistieron varios/as dirigentes y miembros (o allegados) al movimiento indígena: Ileana Almeida, Luis Maldonado, Luis Macas Ambuludi, Nina Pacari Vega, Rafael Pandam, José María Cabascango, Carmelina Porate, César Cerda, Luis Montaluisa, María Chango, Agustín Jerez, Rosita Vacacela, Vicente Chuma, Manuel Castillo, Bolívar Beltrán, entre otros.

⁹ Zubritski estuvo vinculado al Instituto Otavaleño de Antropología y tomó la expresión de la teoría estalinista de las nacionalidades plasmada en la Constitución soviética (Cordero, 2012:138-139).

Aquí se forjan las ideas sobre “la posibilidad de un Estado que incluyera a los pueblos indígenas con sus características como nacionalidades”, génesis del planteamiento de un Estado plurinacional, en donde los/as indígenas no son considerados/as como pobres o campesinos/as, sino como pueblos con libertad política y derecho a gobernarse a sí mismos (Altmann, 2016:3). A partir de allí, se genera una reflexión sobre el derecho que tienen los pueblos a su identidad y organización autónoma; y en este sentido, el término “campesino/a” –que abanderaba la lucha por la tierra– (Altmann, 2016:6-7) y que “induce a negar el carácter étnico-social del pueblo kichwa” (Schavelzon, 2015:90), y el de “indio/a” –que no era pertinente para los pueblos americanos–, no daban cuenta de todas las luchas de un pueblo o nacionalidad (Altmann, 2016:6-7).

Es decir, tal cual Almeida llamaba la atención en 1981 el tema de los/as indígenas no era solo un problema de tierras para parcelas sino de un derecho histórico sobre las nacionalidades y la construcción de la nación desde otras realidades culturales (Schavelzon, 2015:89):

“Almeida señala en los textos de la década del 80 que un acertado análisis teórico evidencia que coexiste un problema de clases con un problema de nacionalidades e insiste para que ambos problemas se vean interrelacionados, en el marco de la lucha por la liberación indígena que solo puede entenderse acompañada de la nacional” (Schavelzon, 2015:90).

En ese momento, la organización indígena disponía de una intelectualidad forjada, básicamente, por las organizaciones no gubernamentales (ONG). Había accedido a varias experiencias, principalmente europeas, respecto a cómo la izquierda manejaba la diversidad cultural en los territorios (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018). La inquietud sobre la plurinacionalidad, propiciada por el soviético, se resignifica a partir de la experiencia de la Internacional Comunista y del discurso indianista latinoamericano (Altmann, 2016:2).

Así se analiza la experiencia de la Unión Soviética como una unión de repúblicas socialistas de múltiples nacionalidades (López, 1993:23-24). Esta “unión” estaba conformada por múltiples nacionalidades –algunas repúblicas y otras no–, a las que se les reconocía el derecho político de considerarse pueblos (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018). En la Constitución de la Unión Soviética se reconoce la integración de 15 repúblicas, con el derecho a separarse libremente, el Art. 1 define: “La URSS es un Estado socialista de todo el pueblo que expresa la voluntad y los intereses de los obreros, de los campesinos y de los intelectuales, de los trabajadores de todas las naciones y etnias del país” (Schavelzon, 2015:88).

“... el reconocimiento sobre la existencia de pueblos y nacionalidades que eran parte de la Unión Soviética fue fundamental para el movimiento indígena, porque desde la misma vertiente del socialismo histórico surgía un concepto que la izquierda no tuvo como refutar y que se ajustaba a nuestra necesidad...” (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

El líder de la Revolución Rusa, Vladimir Ilich Lenin, reconocía la pluralidad y la importancia del nacionalismo de las comunidades tradicionales, para conseguir cambios sociales profundos y evitar las formas históricas de desigualdad en el marco del Estado nacional hegemónico (Altmann, 2016:5-6).

Ya desde los 80, la izquierda más ortodoxa plantea una crítica al “asimilacionismo estatal del indigenismo clásico”. Ileana Almeida, abre un escenario que acerca la izquierda al pluralismo para entender el surgimiento de los sindicatos indígenas y las cooperativas en los años cuarenta: “se piensa que la situación indígena encontrará su solución natural dentro de las propuestas generales orientadas a la construcción de un Estado socialista, pero no se toma en cuenta a los grupos étnicos para participar en la

sociedad futura con los derechos propios de las nacionalidades” (Almeida, 2008, citada por Schavelzon, 2015:88-89).

Por otro lado, la aprobación de los pactos autonómicos en España (1981), también influyó en el proceso de definición de la plurinacionalidad, aunque siempre estuvieron distantes de propuestas más separatistas, tal es así que décadas después ya en el reconocimiento de la Constitución plurinacional (tanto en Ecuador como en Bolivia) el primer artículo en el que se caracteriza al Estado bajo los principios de la plurinacionalidad es acompañado por el matiz unitario del Estado (Schavelzon, 2015:150):

“Cuando el movimiento indígena propone el reconocimiento de la existencia de esta diversidad cultural, vimos que también el concepto de nacionalidad fue utilizado por España. Precisamente luego del franquismo lo que se plantea es el reconocimiento de las nacionalidades, y en base a esa realidad se constituyen las autonomías. Entonces, claro, tenemos ahí un concepto muy potente, que mostraba que el proyecto liberal de la construcción de un Estado nación no era la única alternativa” (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

La CONAIE, basándose en estas ideas, propone que las culturas diversas –autodefinidas como nacionalidades y pueblos– tienen el derecho a subsistir y participar, en igualdad de condiciones, en el Estado ecuatoriano, desde el reconocimiento de sus particularidades –ordenamiento territorial, formas de autoridad, la participación en los espacios de decisión política, etc.– (Entrevista 21, dirigente indígena, comunicación personal, domingo 18 de febrero 2018).

“... somos entidades históricas y políticas, que lejos de ser un sector social, somos parte constitutiva del Estado al igual que el pueblo mestizo. Lo que pasa es que hay una relación asimétrica donde consideraron que el pueblo mestizo es el civilizado, y en términos políticos es el hegemónico, en tanto impone la

manera cómo debe organizarse un Estado...” (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

Esta propuesta se presenta a la sociedad ecuatoriana mestiza en los levantamientos indígenas de 1990. La CONAIE demuestra su organización y poder de convocatoria, y legitima su rol de nuevo actor político en el país, a través del movimiento indígena (Altmann, 2016:19).

Durante el levantamiento se exige el cumplimiento de 16 demandas al Estado ecuatoriano (López, 1993:25), dentro de las que se incluía: la resolución de 72 litigios por tierras, la adjudicación de sus territorios; y la conformación de un Estado plurinacional, reconocido en el Art. 1 de la Constitución, como garantía del ejercicio de los derechos de todas las nacionalidades del país (Altmann, 2013:132).

Tras la presentación de las demandas, el gobierno declara públicamente que el movimiento indígena pretende la “creación de un Estado paralelo o de un Estado dentro de otro Estado”, y que tenía propuestas separatistas en relación con la patria-nación-Estado-territorios (López, 1993:30).

Los gobiernos que han administrado el Estado ecuatoriano se han declarado en contra de su declaración como plurinacional, tal cual se manifestó en las movilizaciones de 1990, el Estado ecuatoriano podría implicar: el reconocimiento de varias naciones al interior de un mismo territorio, un sistema de elección de autoridades elegidas por los miembros de cada nacionalidad al margen del sistema político vigente, la autonomía administrativa, la aplicación jurídica del derecho indígena de manera aislada a las normativa jurídica del país, la fragmentación territorial, la amenaza a la seguridad nacional, la ruptura de la unidad nacional, etc. (García y Tuaza, 2007:8).

Partidos como el Social Cristiano han reaccionado con indiferencia y en otros con recelo frente a las demandas indígenas, y particularmente respecto a la plurinacionalidad, considerándola como un peligro para la unidad del país (García y Tuaza, 2007:19). Las

organizaciones indígenas han reiterado la necesidad de incorporar las reivindicaciones en torno al reconocimiento e inclusión de sus diferencias culturales en la Constitución y en la normativa ecuatoriana, por lo tanto, el temor a la existencia de “varios estados indígenas” dentro del Estado ecuatoriano, se vuelve infundado (García y Tuaza, 2007:29).

En aquellos días el concepto “plurinacional” no había sido escuchado entre la población mestiza. La afirmación mediática del gobierno desfigura el sentido de la lucha indígena. La opinión pública, que hasta ese momento apoyaba en su mayoría al movimiento indígena, le pierde la simpatía (López, 1993:30, 35). Las editoriales, páginas principales, artículos en la prensa, entre otros, se llenaron de contenidos relativos a lo mencionado (López, 1993:31):

“*El Comercio* editorializó: los indígenas llegaron a extremos absurdos e inaceptables. Y en la columna de opinión de *Hoy* se afirmó que: tampoco se puede llegar a la disolución de la nación o a la negación del Estado ecuatoriano” (López, 1993:31).

Las preguntas que les hacían a los indígenas, según Ileana Almeida, se enfocaban en si el Estado plurinacional pretendía dividir al país, si se produciría un Estado dentro de otro, si el Estado plurinacional garantizaría la justicia social para todos, etc. (Altmann, 2016:12):

Milton Álava, en *El Universo*, escribe un artículo titulado “El apartheid indígena” (23/08/90), en donde lanza una defensa sobre la unidad del Estado y de la nacionalidad ecuatoriana (López, 1993:31). En la misma línea, Fabián Corral, en su artículo “Mestizajes y nacionalidades” para diario *El Comercio* (03/09/90), señala “... mientras la tendencia de finales de siglo es la integración y la solidaridad, la CONAIE propicia una especie de venganza por lo que ocurrió cuando se fundaron estos países” (López, 1993:37).

A pesar de que los/as dirigentes de la CONAIE intentaron desmentir las afirmaciones perpetradas, en los medios de comunicación, por el poder Ejecutivo, su impacto y alcance resultaba difícil de modificar, los diálogos se suspendieron en medio de una gran tensión (López, 1993:31). Pocos medios de comunicación tuvieron posiciones críticas; por ejemplo: Alejandro Román Armendáriz, en el artículo “La gran mentira” (28/08/90), hablaba sobre la tergiversación consumada por el presidente Rodrigo Borja cuando se refiere a los/as indígenas (López, 1993:32); en el artículo “Nación y Estado” (12/09/90), expresa que la propuesta de la OPIP:

“... afirma la unidad nacional sobre la base del reconocimiento de una realidad multinacional diferente a la que hoy se admite... en consecuencia, un estado multinacional, independiente de lo que afirma la defectuosa ley constitucional vigente” (López, 1993:36).

En la rueda de prensa impartida por Luis Macas (28/08/90), y en las declaraciones de Ángel Duarte en diario *El Expreso* (04/09/90), éstos aclararon que la propuesta no iba en contra del Estado ni crearía uno paralelo, aunque no esclareciesen los contenidos puntuales de la plurinacionalidad (López, 1993:33). La falta de claridad fomentó las críticas negativas provocadas desde el gobierno (López, 1993:49). Las bases de la propuesta plurinacional se desarrollaron lentamente, hecho que se evidenciaba en los discursos de las dirigencias indígenas. Antonio Vargas, entonces presidente de la Organización de los Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), señaló:

“...debe reconocerse un hecho evidente: el Estado ecuatoriano está conformado por una sociedad heterogénea en costumbres, cultura y forma de vida. En este sentido, las leyes de nuestro país deberían permitir el concurso de todos los grupos sociales en las decisiones del manejo de recursos naturales, y en la particularidad de asuntos precisos que atañen a cada pueblo” (López, 1993:45).

La plurinacionalidad, sin perder el carácter unitario del país, buscaba transformar el modelo blanco-mestizo-capitalista, y su forma de concebir y manejar el Estado nación y el colonialismo interno (Walsh, 2008:17). El proyecto transcendía a las nacionalidades indígenas y se tornaba nacional, bajo la idea de construir un nuevo Estado (Walsh, 2008:18). En este sentido, desde los pueblos y nacionalidades indígenas organizadas bajo la dirección de la CONAIE, se plantea que la plurinacionalidad es:

“... la organización de gobierno que representa el poder político, económico y social del conjunto de pueblos y nacionalidades de un país, es decir, el Estado plurinacional se forma cuando varios pueblos y nacionalidades se unen bajo un mismo gobierno, dirigidos por una Constitución, que ejerce el mandato que le otorgan los pueblos y nacionalidades del país y los ejecuta de manera descentralizada y autónoma con la participación directa de cada uno de los pueblos y nacionalidades; a diferencia del actual Estado uninacional que es la representación de los sectores dominantes.” (Entrevista 18, abogado experto cercano al movimiento indígena, comunicación personal, lunes 12 de febrero 2018).

Si bien la propuesta del Estado plurinacional e intercultural surgió del Proyecto político del movimiento indígena, y a nivel social la imagen de lo plurinacional se ha vinculado únicamente con lo indio/indígena, desde el movimiento indígena la construcción de la plurinacionalidad siempre se ha planteado como un proceso colectivo de la sociedad ecuatoriana, en la que se incluyen afroecuatorianos/as, montubios/as y mestizos/as, “no queremos nada sólo para nosotros”, “somos conscientes de que podemos aportar a la nación y aprender de los otros” (Entrevista 8, dirigente indígena, comunicación personal, martes 13 de mayo de 2014). El Estado plurinacional es un “... proceso liberador que demanda el concurso de todos los sectores explotados y oprimidos del país.”, que crítica a los elementos capitalistas, coloniales y uninacionales que lo constituyen (CONAIE, 1994:1).

Al respecto, para Ileana Almeida si bien un Estado que “haga realidad los sueños de todos”, que sea equitativo, justo democrático, redistributivo, y que mire de forma crítica “el progreso”, “sería el Estado deseable para todos” (Altmann, 2016:15). No obstante, opina que son los pueblos y nacionalidades indígenas los que enfrentan procesos permanentes de asimilación y por lo tanto el énfasis debe estar en estas poblaciones (Altmann, 2016:15).

La propuesta sobre el Estado plurinacional, que busca enfrentar la exclusión histórica del Estado ecuatoriano hacia las nacionalidades y pueblos indígenas (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018), era una definición en construcción que, en el caso ecuatoriano, fue sumando múltiples debates y aportes; al interior de la CONAIE se hacen visibles al menos, dos enfoques políticos divergentes.

“... la plurinacionalidad rompe ese tipo de relaciones que hemos heredado de la colonia, y tiene la posibilidad de generar transformaciones de fondo, de impulsar procesos de descolonización, de enriquecernos porque aprendemos del uno al otro a medida que nos valoramos y crecemos en conocimientos respetando la diversidad, y sobre todo nos da la posibilidad de crear un proyecto de sociedad juntos” (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

Se han identificado dos maneras de concebir la plurinacionalidad desde el movimiento indígena ecuatoriano. Por un lado, el Proyecto político de la CONAIE (1994) planea la construcción de un "Nuevo Modelo de Estado" y de la "Nación Plurinacional" (CONAIE, 1994:3), al que lo he denominado como “Transformación estructural del Estado”, en tanto resalta en esta propuesta el énfasis en la transformación estructural del poder actual del Estado uninacional hegemónico, excluyente, antidemocrático, represivo y proimperialista (CONAIE, 1994:6-7). El Proyecto político de 1997 le da otro matiz a la búsqueda de la plurinacionalidad (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014). Reconoce al Estado ecuatoriano y propone la

incorporación de los pueblos indígenas, a través de dos mecanismos que vinculan el derecho y la cultura: a) vía elecciones (gobernadores indígenas, tenientes políticos indígenas, etc.), o b) vía legal (constitución, leyes, etc.) (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018). Por ello lo he denominado como: “Incorporación de las nacionalidades indígenas al Estado ecuatoriano, desde una perspectiva de derechos”.

Estas corrientes sobre cómo entender la plurinacionalidad se mantienen en permanente disputa dentro del movimiento, el posicionamiento, desde una u otra corriente, implica entender y caracterizar a la plurinacionalidad desde diferentes ángulos; en los últimos años ha prevalecido la segunda vía (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014).

2.5.1. Transformación estructural del Estado

El Proyecto político de la CONAIE, escrito en 1994, contiene la propuesta más radical, en comparación a las tres que le sucedieron. Es un “... instrumento teórico de los pueblos y nacionalidades indígenas...”, cuyo objetivo es la edificación de un "Nuevo Modelo de Estado" y de la "Nación Plurinacional" (CONAIE, 1994:3). Para lograrlo, se propone una transformación estructural del poder del Estado uninacional hegemónico, excluyente, antidemocrático, represivo y proimperialista (CONAIE, 1994:6-7).

El proyecto propone las nociones de Estado plurinacional y sociedad intercultural (Walsh, 2008:6). Uno de sus mentores, Luis Macas, crítica los elementos capitalistas, coloniales y uninacionales que constituyen al Estado (CONAIE, 1994:15), y propone al Estado plurinacional como un “proceso liberador que demanda el concurso de todos los sectores explotados y oprimidos del país” (CONAIE, 1994:7). La plurinacionalidad se sustenta en la diversidad real e innegable de los pueblos y nacionalidades indígenas,

entidades diferenciadas económica, política, cultural e históricamente (CONAIE, 1994:13).

El movimiento indígena cuestiona la colonialidad del poder y diseña una alternativa al Estado actual –a partir de la transformación profunda de su naturaleza–, sustentada en un modelo de organización política para la descolonización. El modelo integra las formas comunitarias y tradicionales, e incluye la participación plena de los pueblos y nacionalidades para formar parte de las decisiones que afectan al conjunto de la población, incluso aquellos que son estratégicos para el Estado; es decir: no busca reformar al Estado vigente, sino reemplazarlo (Altmann, 2013:134-135).

En esta propuesta de la CONAIE existe un fuerte componente de clase y una reivindicación a los sectores más pobres (Altmann, 2013:134). El movimiento se autoidentificaba, hasta los años 90, como indio-campesino; las organizaciones indígenas eran federaciones, muchas de ellas constituidas en los años 70 gracias al apoyo de los partidos políticos de izquierda, que conformaron sindicatos agrarios (un concepto marxista) para la organización del campesinado. Así aparecieron la Federación Shuar (creada en 1964), la Federación campesina de Bolívar (FECABRUNAI), el Movimiento indígena-campesino de Cotopaxi (MICC), la Federación indígena campesina de Imbabura (FICI), la FENOCIN –denominada anteriormente como FENOC (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas)–, entre otros (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018).

Estas organizaciones entendían de forma clasista al campesinado, vinculándolo al derecho a la tierra y a la lucha contra los patrones en las haciendas. Lo identitario, la reconstitución de los pueblos, los derechos colectivos, etc., se incorporaron después en el discurso (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014). Tal es así que, durante los levantamientos de los años 90, las organizaciones marxistas de Colta, Bolívar, Cotopaxi, etc. fueron apoyadas por los

movimientos de izquierda (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018).

En su concepción inicial, la demanda por la construcción de un Estado plurinacional no abordó, de manera específica, los problemas coyunturales, ni los temas indígenas como la educación, la salud, la identidad, etc. A pesar de que son enunciados no integran la propuesta central, en la que se cuestiona el modelo de Estado uninacional excluyente y se plantea, a la sociedad ecuatoriana, que es posible organizarlo de otra forma (Entrevista 18, abogado experto cercano al movimiento indígena, comunicación personal, lunes 12 de febrero 2018).

A inicios de los años 90, la discusión se enfoca en el carácter unitario del Estado y la sociedad ecuatoriana (Walsh, 2008:18); sin embargo, no existe una propuesta procedimental para transformar las estructuras estatales inequitativas, en los ámbitos de la administración gubernamental (Walsh, 2008:7).

El Proyecto agrupa las demandas de los pueblos y nacionalidades de la Amazonía, la Sierra y la Costa, y define planes de acción encaminados al establecimiento y construcción del “nuevo Estado plurinacional” (Karakras, 2001:1). Los planes se dividen en tres campos: político –alrededor de la democracia plurinacional y la reforma del “apartheid constitucional”– (CONAIE, 1994:23), económico –construcción de una economía de tipo comunitario en el país–, e identidad y cultura –reconocimiento de formas de vida diferentes–. Estas propuestas intentan transformar al Estado nación y al modelo económico del país, el cual responde a un sistema imperialista y capitalista (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014):

1) Campo político: Emisión de una nueva Constitución política que refleje la realidad plurinacional del país (CONAIE, 1994:17). Reforma de una administración pública cuya estructura ha sido heredada desde 1830, la cual se ha convertido en un instrumento del

sector dominante (CONAIE, 1994:18). Descentralización administrativa a través del reordenamiento y manejo de las Instituciones públicas (CONAIE, 1994:18-19). Aplicación y consolidación de la autonomía y del derecho indígena en los territorios ancestrales –elección de autoridades propias y aplicación de los sistemas jurídicos vernáculos de los pueblos– (CONAIE, 1994:19-20). Reordenamiento de los territorios de los pueblos y nacionalidades indígenas, porque mantienen aún una estructura colonialista (CONAIE, 1994:21). Consolidación de los pueblos y nacionalidades indígenas –oficialización de los idiomas, religión, principios de solidaridad indígena; y exigir que el servicio militar no sea obligatorio–. Reestructuración de la fuerza pública y su nuevo papel en las relaciones políticas nacionales e internacionales. La acción propuesta es la construcción de un modelo de democracia plurinacional, desde el que se generen formas de Estado participativas, dispuestas a reconocer a la organización política indígena, la cual se sustenta en un ideal comunitario y en sus autoridades propias (CONAIE, 1994:24-25)

2) Campo económico: Establecimiento del nuevo modelo económico del Estado plurinacional, fundamentado en la Economía Comunitaria Ecológica Planificada (ECEPLAN), la cual incluye una estructura de tenencia de la tierra que no considera la forma de propiedad de los pueblos indígenas y su cosmovisión. El modelo se basa en la propiedad comunitaria, estatal y mixta; vigila el proceso de privatización y modernización; exige transparencia durante la gestión de las empresas del Estado y de los recursos de la nación. Ejecución de la reforma agraria; incentivar a la industria, el comercio, las artesanías, el turismo, el transporte, la infraestructura vial y las comunicaciones (CONAIE, 1994:30-31).

3) Campo de identidad y cultura: Revalorización y desarrollo de las culturas, y de la educación bilingüe: intercultural, científica y humanista. Es decir, un relacionamiento que propicie un cambio cultural en toda la sociedad, y transforme la relación asimétrica –en términos políticos-hegemónicos– razón por la que el pueblo mestizo es considerado

el único reducto civilizado, que además impone cómo se organiza el Estado (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

En estos planteamientos es central el derecho a la libre determinación, lo que implica reconocer la capacidad que tiene un pueblo para decidir su devenir. Se ejerce dentro del Estado a través de las “autonomías indígenas”, donde hay dos tipos de pueblos: a) unos con plenos derechos a la libre determinación –para constituirse en un Estado, tener sus propias normas, etc.–, y b) pueblos de segunda categoría con derechos limitados en términos jurídicos, territoriales y poblacionales –en el caso de los “pueblos indígenas”, no se puede realizar el ejercicio de los derechos sino es en el marco de los Estados nacionales– (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018). Por ello, la reformulación integral del Estado se vuelve fundamental.

Hasta 1996 estos elementos formaron parte del debate interior del movimiento indígena (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018). Tras los levantamientos de los años 90, se produce un aumento de la presencia de ONG y organismos de cooperación que impulsan y promocionan distintos proyectos de desarrollo. Este incremento de la asistencia internacional tuvo un fuerte impacto ideológico que se visibilizaría, años después, en el movimiento y en su discurso, desarticulando la independencia política de las organizaciones, y creando una cultura paternalista desligada del concepto de la lucha; estos elementos inciden en los debates internos y en su posicionamiento (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014):

“... las demandas del 90 y del 92 que buscaban realizar reformas estructurales alrededor del modelo agrario, la tierra, el acceso a los recursos productivos y a los territorios, de repente empiezan a diluirse, y aparecen las demandas por los derechos colectivos mucho más vinculados a temas jurídicos... Que los derechos colectivos son importantes, sí, pero hicieron que se pierda el clasismo en la lucha

indígena” (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014).

En este contexto se produce un cambio en el discurso y los planteamientos centrales del movimiento indígena. El tema de la transformación del Estado nación a segundo plano, y la lucha se enfoca en la incorporación y el reconocimiento de los pueblos y nacionalidades en la estructura estatal (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014).

A partir del 2008, la Reforma estatal planteada por Alianza País en los primeros años de su gestión, incorpora algunos elementos propuestos ya en 1994, en el proyecto político de la CONAIE; entre ellos: la emisión de una nueva Constitución política, la Reforma de la administración pública, la descentralización administrativa en el reordenamiento y manejo de las instituciones públicas, la búsqueda de un nuevo modelo económico, la reestructuración de la fuerza pública y la asignación de su nuevo papel, entre otras.

2.5.2. Incorporación en el Estado ecuatoriano

La propuesta de 1994 se “difumina” tras el apareamiento del nuevo proyecto político de 1997 (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014). El proyecto introduce la segunda corriente de pensamiento sobre la plurinacionalidad, desde la que se reconoce al Estado ecuatoriano –a pesar de sus problemas originarios y sin cuestionar su esencia– y propone la incorporación de los pueblos indígenas, a través de dos mecanismos que vinculan el derecho y la cultura: a) vía elecciones –gobernadores indígenas, tenientes políticos indígenas, etc.–, o b) vía legal –constitución, leyes, normativas– (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018).

La búsqueda por realizar reformas estructurales alrededor del modelo agrario, la tierra, el acceso a recursos productivos y a los territorios se diluye y aparecen las demandas por los derechos colectivos mucho más vinculados a temas jurídicos; un tema también importante pero menos estructural (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014).

Los lineamientos del Proyecto político de 1997 hacen énfasis en la Reforma constitucional (Karakras, 2001:11), la conformación del Estado plurinacional y reconocimiento de las múltiples nacionalidades (pueblos preexistentes) que se diferencian de la ciudadanía –ecuatoriana, la cual establece una relación individual con el Estado. Adjudicación de territorio y tierra, base espiritual y material de la existencia e identidad de los pueblos indígenas (Karakras, 2001:5). Educación bilingüe –derecho a la utilización del propio idioma en el proceso de enseñanza, además del manejo de conocimientos y sabidurías, transmitidas de generación en generación, al interior de las comunidades– (Karakras, 2001:6). Utilización de nombres en idioma autóctono; campañas de salud, combinando los conocimientos de la medicina indígena y occidental como complementarias (Karakras, 2001:7). g) Organización y voz propia desde sus dirigentes (Karakras, 2001:8); espiritualidad y religiosidad propia; la autonomía de las identidades –jurisdicción territorial, conformación de circunscripciones territoriales indígenas, designación de autoridades para el ejercicio de derechos colectivos, justicia indígena, etc.– (Karakras, 2001:10). Acciones contra el racismo –toda forma de colonialismo, neocolonialismo de discriminación y segregación– (Karakras, 2001:11); participación política a través del Movimiento político Pachakutik; y no se definen planteamientos de política económica ni financiera (Karakras, 2001:12).

Este proyecto político fragua un cambio importante en el debate; la transformación del Estado nación pasa a segundo plano, y el proceso de lucha se centra en la incorporación y el reconocimiento de los pueblos y nacionalidades por parte de la estructura estatal. Esta situación obliga a replantear las estrategias del movimiento indígena frente al poder,

y se resuelve participar directamente en los procesos electorales (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014).

Alrededor de esta propuesta se plantearon varias estrategias que abordaban la participación del movimiento indígena en los poderes del Estado (Entrevista 21, dirigente indígena, comunicación personal, domingo 18 de febrero 2018). Se propone que, el Estado (pensado en términos de administración pública) tenía que entender las autonomías en los territorios, la articulación de lo local-comunitario hacia lo nacional, y la autoafirmación de unos poderes estatales que podían recaer en los/as propios/as indígenas y ser manejados por éstos/as, respetando la forma de administración de justicia de los pueblos indígenas (Función judicial), la forma de elección de autoridades y de ejercicio de la democracia comunitaria (Función electoral), los criterios de integralidad de la vida y de administración colectiva y comunitaria de los territorios (Función ejecutiva), etc. (Entrevista 21, dirigente indígena, comunicación personal, domingo 18 de febrero 2018).

En este contexto, se abre las puertas para la participación directa de los indígenas en el escenario político del país y en 1995 el movimiento indígena decide la creación del partido político Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP) para participar en el proceso electoral (Cabascango, 2002: editorial s/n):

“... hay varias formas de lucha, existe una forma de lucha social, como los procesos organizativos del movimiento indígena y las organizaciones sociales en nuestro país; en otros países, las organizaciones indígenas han optado por la lucha armada, etc. La conformación del Movimiento Pachakutik, apunta a una forma de lucha sustentada en la participación política, que busca no permitir que los sectores tradicionalmente hegemónicos sigan acaparando el poder en beneficio de sus pequeños grupos. Esto implica dar importancia prioritaria a los procesos organizativos, para luego enfocarnos en el frente de lucha política” (Macas, 2001:12-13).

En ese período se generan las tensiones ideológicas y los conflictos internos más importantes y aún no resueltos. La CONAIE aprueba la participación de este partido político en las siguientes elecciones y plantea que la toma del poder se efectuaría desde los gobiernos locales (Cabascango, 2002: editorial s/n); no obstante, “... no plantea que los pueblos indígenas deben tomar conciencia de sí mismos y decidir su destino”, por lo tanto, según Ileana Almeida, el resultado no debería considerarse una parte de los postulados indígenas (Altmann, 2016:9).

Pachakutik participa en su primera elección electoral en 1996 (Macas, 2001:12), y alcanza un total de 4.4% de votos en todo el país (Cabascango, 2002: editorial). Según el Consejo Nacional Electoral (CNE), en las elecciones de los años 2009, 2013 y 2014 este porcentaje se mantiene entre el 4 y el 6 %¹⁰.

“... nosotros podemos construir desde dentro del Estado. Se crea el Pachakutik que les va bien en esas elecciones y se fortalece mucho más esta tendencia a construir políticas de Estado y a partir de tener nosotros como indígenas en el Estado vamos a lograr construir la plurinacionalidad y la política pública que necesitamos. Y en este contexto, Nina Pacari que está en ese momento de diputada crea la Ley de juntas parroquiales y circunscripciones territoriales indígenas y plantea tomar el Estado a partir de democratizarlo en el territorio” (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014).

A pesar de que Pachakutik coloca a varios representantes en cargos políticos, al interior de la CONAIE siguen latentes las siguientes ideas: el propósito de la lucha no es asumir el poder; el sistema político, definido por el Estado nación, tiene una lógica específica,

¹⁰ Consulado en:

<file:///C:/Documentos/RESULTADOS%20ELECTORALES%202013.pdf> Información revisada en junio de 2015.

construida a partir de una estructura colonial excluyente y racista (Walsh, 2008:6): “... el mismo Lucho, a pesar de que después lo nominan como candidato, él no estuvo de acuerdo con este cambio... ” (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014).

A pesar de ya haber colocado a varios representantes de Pachakutik en cargos políticos, en las entrañas de la CONAIE sigue latente el problema inicial. Éste no versa sobre quién detenta el poder, sino en que el sistema político, definido por el Estado, tiene su lógica y estructura específica, la cual está edificada mediante un sistema colonial excluyente y racista (Walsh, 2008:6).

Desde este segundo lineamiento conceptual, la plurinacionalidad es el mecanismo productor de cambios puntuales para garantizar y respetar las diferencias, pero no hace referencia a los cambios estructurales:

“Creo yo que el Estado plurinacional no va a cambiar el sistema económico-social de los países. El Estado seguiría siendo el organizador directo de los procesos económicos, pero por lo mismos que existe un mercado hegemónico por sobre los distintos pueblos y sus culturas, se necesita un estado plural que defienda y garantice las diferencias, es decir, un Estado más democrático que los que existen ahora” (Ileana Almeida citada por Altmann, 2016:25).

Al incluir a los indígenas en las estructuras inamovibles del Estado —a través del proceso electoral— no se transforma la lógica de funcionamiento del Estado. De hecho, a largo plazo, el comportamiento de las autoridades electas indígenas tiende a diferir poco del de otros/as funcionarios/as blanco-mestizos. Esta reflexión sigue presente en las discusiones internas del movimiento indígena (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014).

El resultado de su vinculación con la política oficial nacional fue la consecución de varios cargos de autoridades locales y nacionales, así como dirigentes descalificados y acusados de corrupción (Karakras, 2001:12); lo que vino de la mano de una reducción de su capacidad como movimiento social crítico frente al gobierno (Walsh, 2008:3-4), de igual forma, algunos dirigentes terminaron siendo descalificados y acusados de corrupción (Karakras, 2001:12).

Es decir, el Estado plurinacional e intercultural no se resuelve tras incluir un mayor número de indígenas; el mundo blanco-mestizo los considera como individuos particulares que se nombran como tales. Para el universo andino, esta autodefinición se relaciona al colectivo del que los/as sujetos/as forman parte indivisible, y de cómo una comunidad, a la que pertenecen, les ha dado una representatividad directa, expresada en el ejercicio del poder horizontal. Por lo tanto, es necesario cambiar las estructuras soterradas del Estado, y fracturar unas vías coloniales incapaces de entender la vinculación hacia lo comunitario, hecho en el que se evidencia la colonialidad del poder, idea que constituye el corazón de la reflexión más intelectual de la CONAIE, a inicios de los años 90 (Entrevista 20, dirigente indígena, comunicación personal, domingo 25 de febrero de 2018).

Correa manifestó, en una entrevista para *New Left Review* (2012), exactamente lo contrario. Dijo que su Gobierno no negociaba con los dirigentes de la CONAIE –a quienes tildó de líderes corporativistas– sino directamente con las bases (De la Torre, 2018:25, 28):

“En la Asamblea Nacional ¿qué representación indígena hay?, ¿qué representación de las nacionalidades hay?; si hay unos dos, tres o cuatro indígenas pero no están representando a las nacionalidades y pueblos, están representando al Partido de Alianza País, o a cualquier otro, pero no están representando al movimiento indígena, no han sido elegidos por los pueblos

indígenas para representarlos, esa es la diferencia” (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

Culturalmente el accionar indígena está controlado por la comunidad, sus decisiones son tomadas en presencia y con intervención de toda la comunidad, lo que legitima directamente ese ejercicio de autoridad, por lo tanto, lo que se dice públicamente ha sido legitimado por las bases y es el fundamento de la acción; situación que la sociedad blanco-mestiza difícilmente ha podido entender (García y Tuaza, 2007:29).

Durante los años 90, en esta misma línea integracionista, las acciones del Estado que buscaban reivindicar la presencia de los pueblos y nacionalidades indígenas o afroecuatorianas, incorporan a escasos dirigentes y representantes en el aparato burocrático. El Estado también creó una institucionalidad “representativa” y semiautónoma para los indígenas y afroecuatorianos/as, como resultado, en gran parte, de las políticas multiculturalistas promovidas por las entidades multilaterales y las ONG multinacionales (Walsh, 2008:4). Estos son los casos de la Dirección Nacional de Educación Indígena Bilingüe –DINEIB– (1988), del Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros –CONPLADEIN– (1997)¹¹, de la Secretaría de Asuntos Indígenas y Minorías étnicas –SENAIM– (Sixto Durán Ballén), el Fondo Indígena (FODEPI), la salud intercultural, entre otras (Schavelzon, 2015:111; Walsh, 2008:3):

“Entonces ahora mira lo que ha pasado, tenemos más de 17.000 indígenas en espacios públicos, como funcionarios públicos a nivel del país, una cantidad grande, claro si hemos tenido casi 30 años de una intensa formación de becas, etc., se ha hecho bastante inversión pero se supone que nosotros formamos a

¹¹ El CONPLADEIN aparece en el Gobierno de Fabián Alarcón (1997). Se transformó, por Decreto, en el Consejo de desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), y en la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE) (2003).

nuestra gente entonces íbamos a estar en mejores condiciones y resulta que no, que todo lo que impulsamos debilitó más bien la organización, se fortaleció al Estado y se debilitó nuestros propios sistemas organizativos; el talento humano que se ha portado para el Estado, para la empresa privada es lo que sea hecho, pero las comunidades están abandonadas, entonces eso es lo que tenemos que reflexionar en realidad que queremos hacer pero no podemos hacerlo solos para poder revertir esa situación hay que hacerlo con el Estado, con la sociedad en conjunto para que entendamos la problemática y nos podamos apoyar (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

Bajo esta corriente, los esfuerzos del movimiento indígena esgrimen la carta constitucional como un mecanismo para el reconocimiento de un país diverso, pluricultural y posteriormente plurinacional. El resultado es que varias demandas del Proyecto político de 1997 se incluyen en la Constitución del año siguiente (Walsh, 2008:6; Karakras, 2001:3).

Más allá de los regímenes políticos contemporáneos o las formas de gobierno, el tipo moderno de organización estatal busca enmarcar las luchas y reivindicaciones de diferentes sectores sociales (movimientos de oposición, incluso de aquellos que buscan el reconocimiento de su autonomía), en categorías legales, por ejemplo, el sector obrero se enfoca en las leyes laborales, el movimiento indígena, en leyes que reconozcan los derechos colectivos, etc. Es decir, el régimen político y administrativo del Estado-nación moderno, permite que estas reivindicaciones pueden ser canalizadas a través de "... la lucha por la rectificación de las constituciones nacionales y por el reconocimiento legal de los derechos de determinados grupos nacionales o étnicos." (Gledhill, 2000:40).

Las diferencias entre esta corriente y la anterior son profundas. Tienen que ver con la conceptualización misma de la plurinacionalidad y con las estrategias para implementarla. En el caso de la economía extractivista, por ejemplo, desde la primera instancia se discute la esencia misma del Estado, el cual ha definido el esquema de

desarrollo de la sociedad. Para que el crecimiento se concrete, el modelo requiere una economía en expansión, sustentada en la exportación de materias primas; este tipo de propuestas han abandonado el planteamiento de los pueblos indígenas de vivir en armonía. La segunda corriente, por su parte, podría generar procesos que –adentro de ese modelo– inciten los mecanismos idóneos para que los pueblos indígenas también sean considerados y reciban más beneficios (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018).

Precisamente esta posición en torno a la construcción de la plurinacionalidad, que reivindica los derechos de las nacionalidades y su necesidad de formar parte del Estado o cooptar a las entidades públicas, tiene actualmente la hegemonía (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014).

La definición de la plurinacionalidad todavía se encuentra en construcción: “... para el mundo indígena no existen modelos cerrados sino procesos que se retroalimentan y se modifican de forma permanente” (Entrevista 8, dirigente indígena, comunicación personal, martes 13 de mayo de 2014).

“... todo lo que se ha planteado respecto al reconocimiento vital que necesitan los pueblos indígenas para seguir existiendo en el tiempo, se requiere el derecho a la libre determinación, si consideramos que los pueblos indígenas no deben existir simplemente hay que eliminar esos derechos, pero los que consideramos que somos pueblo y estamos orgullosos de lo que somos y consideramos que tenemos la posibilidad de aportar, entonces nosotros si luchamos por nuestros derechos y no solo por los derechos individuales porque algunos indígenas piensan también así, han sido formados de esa manera, y te digo con tristeza; se debe socializar lo que son los saberes y conocimientos de nuestros pueblos sobre los horizontes de sentido, sobre las epistemologías propias y ahí hay una riqueza muy grande a nivel continental y del Ecuador con respecto de esos temas.”

(Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

La definición sobre lo plurinacionalidad tiene que ver con la corriente de pensamiento que se elija; y el análisis sobre la situación en torno a la construcción del Estado ecuatoriano, y la incorporación de elementos y planteamientos plurinacionales e interculturales en la formulación y diseño de las políticas públicas, será diferente dependiendo desde donde se analiza. Si se examina desde la primera corriente se podría considerar que no ha habido ningún avance; desde la segunda perspectiva, el hecho de que haya habido discriminación positiva en favor de los indígenas para el ingreso a las instituciones del Estado es un gran avance, porque no están planteando una transformación del Estado sino una especie de integracionismo (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014).

En la práctica parecería más que la plurinacionalidad se incorpora en la Constitución del 2008 como un elemento adjetivo, “un adorno dentro de la Constitución”, pero al que todas las leyes tienen que regirse o encontrar la manera de hacerlo (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018):

“... la existencia de una verdadera interculturalidad no pasa solo por el reconocimiento constitucional y los avances en legislación secundaria; hay que tomar en cuenta que la sociedad ecuatoriana está atravesada por una mirada racista hacia los indígenas – y también hacia el pueblo afrodescendiente-que lleva a una interpretación de la constitución y las leyes a partir de mecanismos de diferenciación / exclusión racial, incluso a pesar de los avances formales descritos.” (Encalada, 2012:14).

Para las dirigencias indígenas a pesar del reconocimiento constitucional de los derechos colectivos y de varias medidas de discriminación positiva que garantizan la presencia indígena en términos numéricos dentro de las entidades públicas (aunque esto en

realidad no da cuenta de los cargos que ocupan, es decir, cuántos son autoridades, técnicos, administrativos, de asistencia y de apoyo; y cuántos en realidad representan a comunidades); la plurinacionalidad y la interculturalidad tienen un largo camino por recorrer.

La plurinacionalidad se incorpora en la Constitución del 2008 como un elemento más adjetivo, “un adorno dentro de la Constitución”; la búsqueda apunta a que todas las leyes deben regirse al mandato constitucional y encontrar la manera de hacerlo, la pregunta es ¿hasta que se consiga ajustar toda la normativa secundaria del Estado se debe seguir pisoteando los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, omitiendo la Constitución (que es garantista y con varios derechos explícitos reconocidos) cómo se resuelve esto? Y frente a esto, la única respuesta es que la construcción del Estado plurinacional e intercultural es una lucha actual y permanente en todos los espacios estatales para conseguir su reconocimiento e implementación (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018).

Aquí es importante retomar una reflexión plantada por Guerrero referente a las reformas agrarias, pero que se aplica a nuestro caso de estudio. A pesar de que la coerción estatal había sido “eliminada” con el texto legal, existían acciones cotidianas, construcciones simbólicas, relaciones de poder que se reproducían en las haciendas y que no eran tan fáciles de cambiar, porque estaban ligados a diversos elementos para los que aún hoy en día es difícil encontrar una solución. Es decir, esta acción estuvo más cerca de ser un acto simbólico, en tanto no se generaron las condiciones sociales necesarias para hacer efectiva política (Guerrero, 1991:58).

Es posible aplicar la misma reflexión en el caso de la aprobación constitucional del Estado plurinacional. Parecería tratarse más de “un acto simbólico” que buscaba devolver los derechos que históricamente fueron negados a las poblaciones indígenas, afroecuatorianas y montubias; sin considerar las estructuras colonialistas, las relaciones verticales entre diferentes culturas y el no reconocimiento de los derechos sectores

culturalmente distintos, que la sociedad ecuatoriana tiene en sus cimientos más profundos.

Si bien desde diferentes posturas se considera al Estado plurinacional como un hito de refundación del Estado o como un proceso de permanencia y continuidad del Estado-nación, es necesario considerar que efectivamente este es un proceso de construcción en el que confluyen elementos que permanecen y se reproducen sobre los que hay que seguir trabajando (Camargo et. al., 2018:10).

CAPÍTULO III

LO PLURINACIONAL E INTERCULTURAL EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO

Introducción

El presente capítulo busca explicar el anclaje programático de la política “Implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación”, marco en el cual el gobierno decide su puesta en marcha. Para ello se analizará el proceso de reforma del Estado ecuatoriano, enmarcado en la Constitución de 2008, centrándonos en los cambios de la Función ejecutiva.

Si bien constitucionalmente se apuntaba hacia la consecución de un Estado plurinacional e intercultural en contraposición al Estado monocultural y neoliberal, desde la evidencia empírica era importante cuestionarse ¿qué modelo de Estado se estaba construyendo? ¿Cuáles eran los significados políticos y culturales del proceso de reforma emprendido? ¿La estructura organizacional prevista daba cuenta efectivamente de la búsqueda por una “democratización” del Estado? ¿Cómo se consiguió que la ciudadanía se empodere del proyecto de transformación del Estado?

En este marco, a continuación, se analizan las transformaciones en el sistema de gobierno, y los cambios en las relaciones individuo-Estado-sociedad que están anclados a la reforma del Estado. Estos elementos permiten examinar los efectos que producen, las relaciones que crean y los sistemas de pensamiento de los que forman parte las políticas públicas (Shore y Wright, 2010:31) y en este caso específico la política de “Implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación”.

Para ello se analizaron documentos oficiales sobre la reforma democrática del Estado ecuatoriano como los planes nacionales de desarrollo y los manuales técnicos, pero también documentos y herramientas técnicas de la SENPLADES durante el período 2007-2013. Se entrevistó a autoridades y equipos técnicos de la institución y a especialistas vinculados con el movimiento indígena que entretejieron la propuesta del Estado plurinacional e intercultural.

Las reformas se presentan, metodológicamente, de forma lineal; no obstante, las dinámicas cotidianas en la gestión de lo estatal, sus efectos sobre la población y el alcance de la reforma democrática del Estado no son lineales ni concretos. La construcción, definición y generación de políticas y herramientas se vuelve “mucho menos planificado” de lo que se podría visibilizar inicialmente.

Este análisis parte de la consideración de que si bien las transformaciones constitucionales y legales permiten avanzar en el camino por construir un Estado plurinacional “es solo una de las herramientas para lograrlo. No es ni siquiera la principal herramienta” (Schavelzon, 2015:142).

Cronológicamente, la reforma del Estado y la desconcentración del Ejecutivo en los territorios iniciaron en el 2007 y se trabajó en su formulación-implementación entre el 2008-2010. A partir del 2010 se comenzó con el diseño de la política “Implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación” que se analizará en el siguiente capítulo. Es importante señalar que, los lineamientos en torno al cambio institucional y la prestación de los servicios públicos se redefinieron permanentemente.

3.1. Nueva Constitución, “nuevo” Estado

En el año 2007, asumió la presidencia de Ecuador, Rafael Correa, líder del partido político por la lista Nro. 35 - “Alianza país”, quien proponía como una de sus principales propuestas de campaña la Reforma a la Constitución de la República.

El 15 de abril de 2007, vía Consulta popular, se aprobó la convocatoria para una Asamblea Constituyente. El 30 de septiembre de 2007 se eligió a los/as 130 asambleístas que la conformaban –70% del partido de gobierno– quienes redactaron el nuevo texto constitucional¹².

La Asamblea inicia sus sesiones el 30 de noviembre de 2007 y las concluye el 25 de octubre de 2008. Su organización se realiza mediante nueve mesas constituyentes:

- Mesa 1: Derechos fundamentales y garantías constitucionales
- Mesa 2: Organización, participación social y ciudadana y sistemas de representación
- Mesa 3: Estructura e instituciones del Estado
- Mesa 4: Ordenamiento territorial y asignación de competencias
- Mesa 5: Recursos naturales y biodiversidad
- Mesa 6: Trabajo, producción e inclusión social
- Mesa 7: Régimen de desarrollo
- Mesa 8: Justicia y lucha contra la corrupción

¹²Tomado de:

<http://www.tse.gov.ec/ResultadosAsamblea2007/AsigEsc/pdf/Listado%20de%20Asambleistas%20Electos.xls> Consultado el 2 de agosto de 2014.

- Mesa 9: Soberanía, relaciones internacionales e integración latinoamericana.

En las mesas constituyentes Nro. 1 sobre Derechos fundamentales y garantías constitucionales y Nro. 3 sobre Estructura e instituciones del Estado (conformación del Estado)¹³, se caracteriza al Estado como plurinacional e intercultural (parte dogmática) y se reforma su estructura e institucionalidad (parte orgánica). Para esto, cada mesa identificó los principales problemas a nivel temático y definió objetivos a alcanzar, a través de los cambios en el texto constitucional que se defina¹⁴:

Tabla 2: Problemas y objetivos de los derechos fundamentales y garantías constitucionales (Mesa 1)

Problemas	Objetivos
La discriminación y exclusión, por parte del Estado y la sociedad, para la aplicación de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales.	Eliminar la discriminación y exclusión en el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
Inconsistencias y falta de correlación entre la parte dogmática –definición, fines y principios que orientan al Estado, y a los derechos de las personas– y la parte orgánica de la Constitución –ámbito instrumental en el que se establece la estructura del Estado, sus jerarquías, procedimientos, etc.	Relacionar, sistémica e integralmente, los derechos y garantías constitucionales con la estructura del Estado.
Falta de voluntad política para cumplir y hacer cumplir los derechos y garantías constitucionales.	Determinar mecanismos legales de control y evaluación que conminen a los/as dignatarios/as y funcionarios/as a cumplir y hacer cumplir los derechos y garantías constitucionales de todos y todas los/as ecuatorianos/as.

¹³Tomado de:

http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=59 Consultado el 15 de octubre de 2015

¹⁴ Tomado de: http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/documentos/sistesis_mesas.pdf Consultado el 15 de octubre de 2015

Deficiencia en la generación y aplicación de políticas.	Generar y garantizar la aplicación de políticas de Estado referentes a derechos, garantías y obligaciones constitucionales a favor de las y los ecuatorianos/as migrantes.
Ausencia de determinados derechos y garantías constitucionales que permitan ajustar la constitución a la realidad.	Incorporar nuevos derechos, garantías y obligaciones constitucionales acordes a la realidad nacional e internacional.

Elaboración: propia

Tabla 3: Problemas y objetivos de la estructura e institucionalidad del Estado (Mesa 3)

Problemas	Objetivos
Falta de visión y de proyecto como país. Desarticulación de planificación y gestión entre gobierno central y gobiernos seccionales. Distribución inequitativa de los recursos, según el territorio y la entidad de gobierno –inadecuado sistema de autonomías–. Impropia división político-administrativa del Estado. Baja inversión social. Falta de políticas de Estado, a largo plazo, en lugar de políticas de gobierno.	Diseñar una estructura política y administrativa descentralizada, desconcentrada y eficiente, que facilite procesos continuos de desarrollo y crecimiento, potenciando a todas las regiones del país de manera que se asegure la equidad y la inclusión como elementos fundamentales de las políticas de Estado.
El Estado tiene demasiadas competencias, pero no asume su rectoría. Debilitamiento del aparato estatal, distribución caótica de roles y competencias, y falta de mecanismos de interrelación y corresponsabilidad entre poderes del Estado –excesiva concentración de poder en la Función ejecutiva.	Consagrar la estructura institucional de un modelo de Estado responsable de la gestión pública, que ejerza las funciones de rectoría, planificación, regulación, control, sanción y evaluación.
Desmantelamiento de funciones reguladoras del Estado.	Institucionalizar un sistema nacional para erradicar la corrupción, con la participación de los gobiernos central y local, y la ciudadanía.
Ineficiencia en la gestión pública, sin rendición de cuentas	Consagrar normas obligatorias para transparentar y rendir cuentas sobre la

	gestión pública.
La representación gremial y corporativa ha beneficiado sus intereses particulares, y ha limitado la responsabilidad del Estado en la planificación y gestión.	Descorporativizar y despartidizar las estructuras institucionales del Estado, modificando el modelo de representatividad, a fin de fortalecer a los gobiernos central, regional y local.
Ausencia de mecanismos que promuevan la participación. Limitada colaboración – centralista y excluyente– durante la toma de decisiones, la estructuración, la aprobación y la ejecución de presupuestos.	Institucionalizar la participación ciudadana, y aplicar el control social en la planificación, gestión y manejo de todas las entidades e instancias del Estado. Conformar un sistema nacional de participación y control social que sea parte de la nueva arquitectura del Estado.

Elaboración: propia

En los debates de las mesas constituyentes se incorporaron varias de las propuestas presentadas por la CONAIE a la Asamblea con respecto a la nueva Constitución del Ecuador, donde ya sentaban las bases de un proyecto descolonizador que sobrepasaba la caracterización del mismo Estado (Walsh, 2008:17):

“El Estado plurinacional es un modelo de organización política para la descolonización de nuestras naciones y pueblos... que desecha para siempre las sobras coloniales y monoculturales que lo han acompañado desde hace casi 200 años” (CONAIE, 2007:5-6).

La nueva Constitución fue aprobada, en referéndum constitucional, por el 63,3% de los/as votantes, y se publicó el 22 de octubre de 2008 en el Registro oficial. Su texto asume el reto de saldar la deuda que la historia republicana del país había mantenido con las mayorías diversas, incorporando en su articulado los criterios de plurinacionalidad e interculturalidad propuestos en el Proyecto político de la CONAIE (Cordero, 2012:134).

Caracteriza al Estado como constitucional de derechos y justicia, plurinacional e intercultural, único e indivisible “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad” (CRE, 2008: Art. 1). De esta manera, el Ecuador legitima la presencia de 14 nacionalidades y 21 pueblos pertenecientes a comunidades ancestrales¹⁵, además del pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio como integrantes del Estado ecuatoriano, único e indivisible (CRE, 2008: Art. 56), y determina, de manera jerárquica, que la “nacionalidad ecuatoriana” es el vínculo jurídico y político, sin impedir la pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas del país (CRE, 2008: Art. 6). Además, se define como sus idiomas oficiales al castellano, kichwa y shuar (CRE, 2008: Art. 2)

Asimismo, reconoce el carácter colectivo de los derechos, sus tradiciones ancestrales, sus formas de organización social, de generación y ejercicio de la autoridad y la práctica del derecho propio o consuetudinario en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral (CRE, 2008: Art. 57, 58, 59).

Pone énfasis en el reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo y discriminación étnica o cultural (CRE, 2008: Art. 57), y deja explícita la responsabilidad del Estado en legitimar las manifestaciones que configuran la identidad plurinacional, pluricultural y multiétnica del Ecuador (CRE, 2008: Art. 380). En la misma línea argumentativa, en cuanto a la igualdad en la diversidad, el Artículo 341 de la Constitución establece que: “El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión,

¹⁵ En la amazonia: Achuar, A'I Cofán, Huaorani, kichwa, Secoya, Shiwiari, Shuar, Siona y Zápara; En la costa: Awá, Chachi, Epera y Tsa'chila; y la nacionalidad Kichwa en el área andina, cada una de las cuales tiene en su seno a diversos pueblos (CONAIE, 2007a).

discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad” (CRE, 2008: Art. 341).

En lo referente a la organización político administrativa del territorio se determina la posibilidad de constituir circunscripciones territoriales para la preservación de la cultura de los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios (CRE, 2008: Art. 60). Igualmente, el Art. 242 señala que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales y que, por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas como regímenes especiales (CRE, 2008: Art. 242). Asimismo, determina que estas circunscripciones ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos (CRE, 2008: Art. 257).

En cuanto a la distribución y redistribución del presupuesto, el Art. 85, literal 3, dispone que: “El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos...” y especifica que durante el ciclo de las políticas y en la prestación de los servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades (CRE, 2008: Art. 85).

Esto, se complementa con el Art. 95, referente a la participación ciudadana (individual y colectiva), en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y al control popular de las instituciones del Estado y de sus representantes: “La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad, y que esta es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.” (CRE, 2008: Art. 95). Es decir, se señala explícitamente que el Ecuador

legitima los mecanismos organizativos generados desde la epistemología de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias: la democracia comunitaria.

Con relación a la justicia indígena, la Constitución la reconoce como un mecanismo dentro de la Función judicial del Estado: “Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena, sujetas al control constitucional, sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria” (CRE, 2008: Art. 171).

Por otro lado, se propone una nueva perspectiva del desarrollo nacional, que se presenta como distanciado del modelo neoliberal, y enfocado hacia un paradigma de crecimiento fundamentado en el Buen vivir, la vida plena o *Sumak Kawsay* (CRE, 2008: Art. 275). Esta es una percepción del desarrollo, retomada desde las epistemologías y cosmovisiones de los pueblos y nacionalidades (PNBV, 2009-2013: 27-28).

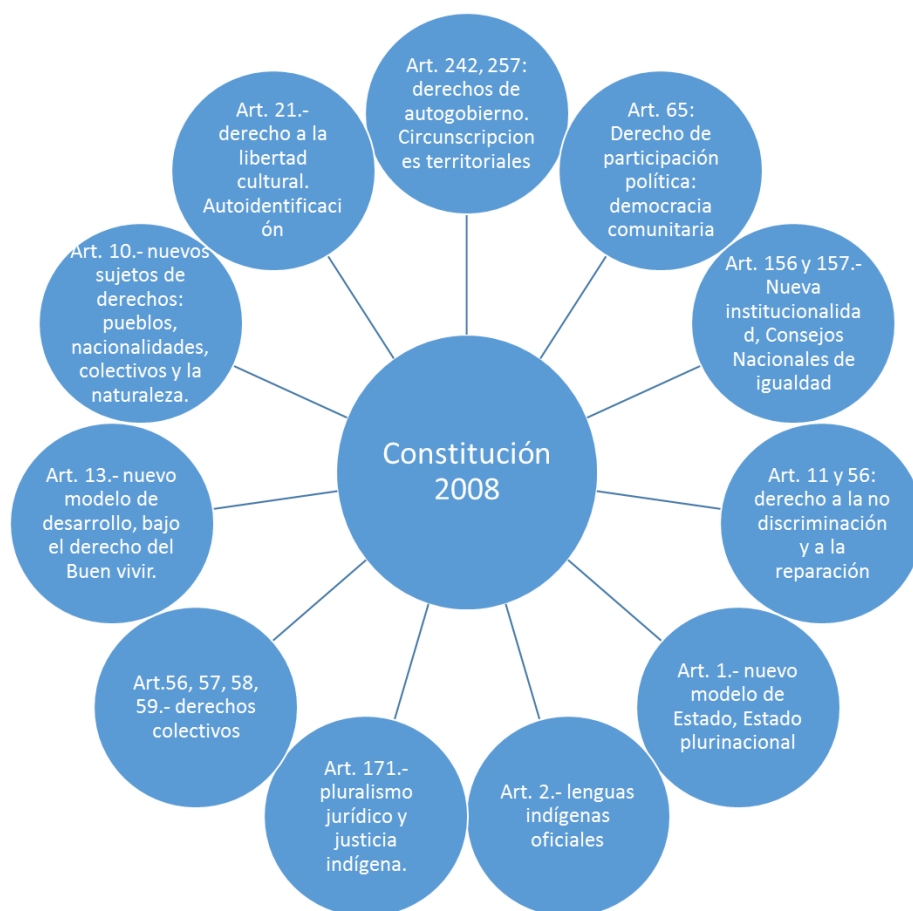
La noción de desarrollo es radicalmente diferente en esta cosmovisión, partiendo de que el *Sumak Kawsay* se fundamenta en un sistema comunitario para su funcionamiento; el “Buen vivir” es una estrategia que supone: “revisar y reinterpretar la relación entre la naturaleza y los seres humanos y reconocer y revalorar el diálogo de los pueblos y de sus culturas, la igualdad y la justicia social” (PNBV, 2009-2013:10):

“El *Sumak Kawsay* no puede adaptarse al sistema actual, es imposible, es lo mismo que querer mezclar el agua con el aceite, es decir, por más esfuerzos que hagan el sistema actual es incompatible con el *Sumak Kawsay*” (Entrevista 14, dirigente indígena, comunicación personal, jueves 22 de marzo de 2018).

Es un mecanismo en el que se conjugan los ámbitos jurídico, político, económico, ambiental, social y cultural, y que está enfocado a cimentar la igualdad y el respeto a la

vida (CODENPE, 2009:6), en el marco de un proyecto descolonizador más grande (Walsh, 2008:17).

Gráfico 3: Artículos constitucionales referentes a pueblos y nacionalidades



Elaboración: propia

Fuente: CRE, 2008.

Luego de esta revisión de los articulados constitucionales, si bien, por un lado es innegable que la nueva Constitución amplió derechos; también dejaba sentados los

elementos para su uso instrumental en la creación de una legislación para controlar la esfera pública y la sociedad civil y concentrar el poder en el Ejecutivo, en la presidencia (De la Torre, 2018:24, 26).

De hecho, Bartolomé Clavero, especialista en derecho indígena de las Américas, refiriéndose al “nuevo constitucionalismo latinoamericano” menciona que una característica común fue la “exacerbación del presidencialismo (desequilibrado e irresponsable) que neutralizó y entró en conflicto con el avance de la plurinacionalidad” (Schavelzon, 2015:119).

En este proceso, es claro que se mezclaron dos elementos: el control burocrático de la administración pública con la transformación social en un momento en el que “Si algo ha demostrado la globalización es la inocuidad del Estado nacional en las disputas del poder mundial” (Cuvi, 2018:32).

Se diseñaron formas de participación ciudadana, cuya activación dependía fundamentalmente de la presidencia de la república “se trataba de procedimientos de toma de decisión en nombre de la nación identificada con el Estado, postergándose a las naciones formadas por los pueblos indígenas. No solo no ayudan a articular la diversidad nacional, sino que podían fácilmente concurrir a su desestructuración” (Schavelzon, 2015:120).

En cualquier sociedad esto es un peligro latente, porque supone coartar el diálogo y obviar las opiniones diferentes, para “premiar a los acólitos y castigar a los críticos”, pero además dejaba abierta la vía para el desarrollo del autoritarismo (De la Torre, 2018:25, 28), acciones que precisamente atentaban contra el mandato constitucional de un Estado plurinacional e intercultural.

Si bien, esto no invalidó varios de los cambios importantes y necesarios que se realizaron -en especial al inicio de este período de gobierno- y que de hecho son revisados a continuación; si caracterizó este mandato por las: “restricciones a las

libertades y ataques sistemáticos a los medios de comunicación, transformación de las elecciones en referendos plebiscitarios en los que la oposición no tuvo opciones de triunfar, instrumentalización de la justicia, desmovilización de los movimientos sociales, entre otros” (De la Torre, 2018:26).

Las formas en las que el poder atrapa son impensables, un proyecto en el que tantas manos de diferentes sectores sociales se juntaron para redactar un texto constitucional, pero además en el que tantas cabezas planificaron transformaciones históricas en el país, en el que tanta gente puso sus esfuerzos vitales, y que tuvo un punto de partida bastante prometedor y esperanzador, da cuenta de los entretelones de poder. Como lo ha señalado Boaventura de Santos Sousa, “... este escenario de nuevas Constituciones implica una lucha entre lo viejo y lo nuevo y presenta proyectos políticos novedosos e importantes, pero también muy vulnerables” (Schavelzon, 2015:110). Sin dudas, una debilidad fue precisamente no identificar a tiempo lo vulnerable del proyecto, que se fue desarmando poco a poco.

3.2. La reforma del Estado

La Constitución de 2008 contiene varios cambios enmarcados en la línea discursiva esbozada en el 2006 durante la campaña electoral del Movimiento Patria Altiya y Soberana PAIS-35, partido liderado por Rafael Correa, bajo la promesa de “la Revolución Ciudadana para volver a tener Patria” (Torres, 2016:31).

Durante diez años la realidad ecuatoriana adquiere forma a partir de la autodenominada “Revolución Ciudadana”, términos que se fusionaron para definir el “progresismo ecuatoriano”. Por un lado, se utiliza la palabra “revolución” vinculada con propuestas

anti neoliberales y anticapitalistas; mientras que por otro lado la “ciudadanía” nos refiere a los orígenes ideológicos del liberalismo burgués capitalista (Sierra, 2018:18).

Desde el discurso oficial, el gobierno manifestaba que para hacer efectivos los cambios constitucionales, se requería “construir un nuevo Estado” (SENPLADES, 2011:3). Dichos preceptos se incorporaron, en el Plan nacional de desarrollo 2007-2009, y en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 en donde “lo nuevo” cobra fundamental importancia: nuevo modelo de desarrollo, nuevo Estado, nuevo modelo económico, nuevo orden gubernamental, nueva arquitectura institucional. “Lo nuevo” se constituye en una de las características importantes de los diferentes procesos de reforma: “reforma del Estado”, “reforma institucional”, “reforma democrática”.

El término “reforma” se refiere a cambios puntuales y funcionales para “mejorar” algo; mientras que la palabra “transformación” alude a hechos que afectan al conjunto y transmutan “algo en otra cosa” (Ivanovic y Naizot, 2016:80). Sin embargo, para conseguir que una transformación se lleve a cabo es necesario identificar las reformas que se deben realizar en varias partes del conjunto, con la intención de corregir las condiciones históricas para generar esas transformaciones (Ivanovic y Naizot, 2016:80).

Ambos términos, “reforma” y “nuevo”, se convirtieron en engranajes de un mito fundacional sobre el que versó la construcción de un “nuevo Estado”, el Estado de la “Revolución ciudadana” que apuntó hacia la consecución del “Socialismo del Siglo XXI”. En la práctica, en las dos palabras desapareció el sentido antineoliberal y anticapitalista y se enarbolan los términos “ciudadanía” –que hacía referencia a los/as individuos “iguales”¹⁶ en el Estado capitalista– y “Siglo XXI”, el cual se interconectaba a la globalización del capital (Sierra, 2018:18).

¹⁶ En el Ecuador la “igualdad” es dudosa desde la fundación de la república. Los nacionalismos criollos forjaron realidades muy diferentes para blancos, negros e indios (Radcliffe y Westwood, 1998:25-27).

“...ahí viene de nuevo esto, como que querían reformar todo y hacer tabla rasa con lo que ya había, que en realidad es lo que siempre hacen los gobiernos cuando llegan... esté bien o este mal borrarlo y ya, como que no sirviera. Pero hay cosas que están bien y que tienes que tomarlas en cuenta tal y como están y cosas que si están mal hay que cambiarlas obviamente” (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

El término “Socialismo del siglo XXI”, se popularizó en la región en el V Foro Social Mundial realizado en Porto Alegre (Brasil) en 2005, cuando Hugo Chávez (ex presidente de Venezuela) se refirió a este concepto formulado en 1996 por Heinz Dieterich Steffan¹⁷. Dieterich escribió un libro con el mismo nombre para diferenciarlo del Socialismo del Siglo XX (representado por la Unión Soviética, Cuba, Corea del Norte)¹⁸. El fundamento del Socialismo del Siglo XXI sostiene que es necesario fortalecer el poder estatal sobre la base de una democracia participativa, la estatización de los medios de producción y la valoración objetiva del trabajo (Dieterich, 1996).

En el caso ecuatoriano, el Socialismo del Siglo XXI no se sostuvo en “la estatización de los medios de producción, sino en un modelo en donde el Estado tenía un rol fundamental en planificar la economía” (De la Torre, 2018:26). Se preservaron prácticas del neoliberalismo, como las concesiones mineras y petroleras a empresas transnacionales privadas, lo cual constituye una posición antagónica en relación con el socialismo (De la Torre, 2018:26).

¹⁷ Heinz Dieterich Steffan fue asesor gubernamental del Gobierno chavista hasta el 2007, cuando determinó que a nivel económico la teoría del Socialismo del Siglo XXI no se desarrollaba en Venezuela.

¹⁸ Pérez Salazar Juan Carlos (12 de abril de 2013). “El hombre que imaginó el socialismo del Siglo XXI”. BBC News Mundo. Consultado el 13 de enero de 2019 en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/04/130412_venezuela_mexico_heinz_dieterich_chavez_socialismo_siglo_xxi_jcps

En los discursos de Correa, la nación se encarnaba a través de la “patria”, que representaba al territorio con el que se generaban vínculos culturales, históricos, afectivos, etc., los cuales daban forma a la identidad nacional, como construcción social que se vive en las prácticas discursivas de la vida cotidiana y que sostiene al Estado (Radcliffe y Westwood, 1998:22).

En sus apariciones en los medios de comunicación, el entonces mandatario hizo varias referencias a estos elementos: “refundación de la patria”, “el retorno a la soberanía nacional”, “la patria ya es de todos”, “la patria grande es impostergable”, “conquistar derechos llena de alegría a la patria”, “tendremos patria para siempre”, “en una década hemos transformado irreversiblemente la patria”, “estamos construyendo la patria nueva”, “nada para nosotros todo para la patria”, “con infinito amor por mi patria y mi gente”, etc.

En relación con lo anterior es necesario reflexionar respecto a que, esta construcción de la “unidad nacional”, enmarcada en la lealtad a la “patria” y a la “nación”, es fundamental para la puesta en marcha de la “identidad nacional, anclada a la idea de que todos los sectores sociales tienen la obligación de velar por los intereses conjuntos del Estado” (Gledhill, 2000:41), el cual es, a su vez, el principal productor de identidad nacional (Radcliffe y Westwood, 1998:32). La identidad nacional se adquiere, junto a elementos culturales como el lenguaje, mediante el contacto con instituciones y discursos estatales –la educación, los medios de comunicación, etc.– que influyen a la población a lo largo de su vida (Radcliffe y Westwood, 1998:32-33).

La idea de la nación ha adquirido en el contexto global un significado político y globalizador, que legitima el poder político. “Las naciones” son las únicas instancias reconocidas por el ordenamiento jurídico internacional capaces de ejercitar el derecho político de autodeterminación (Pérez Vejo, 1999:7-8). No obstante, el concepto de nación –elemento fundamental para el sostenimiento del Estado– se centró en una

concepción etnocéntrica y monocultural, basada en cómo Europa había vivido y definido su conformación (Connor, 1998:17).

Cotidianamente cada población determina lo que es y lo que no es, a partir de lo cual se crea la “comunidad nacional” (Radcliffe y Westwood, 1998:31). Desde el nuevo modelo de Estado se cambiaron los imaginarios sobre la nación y la identidad nacional desde lo cultural e identitario, para legitimar acciones vinculadas con procesos económicos y sociales, que incluso iban más allá de los límites nacionales. (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014)

El gobierno posicionó la idea de que, a través de la identidad nacional que se materializaba en el eslogan de “la patria ya es de todos”, se podrían enfrentar los retos sociales, económicos y productivos de la “larga noche neoliberal”, de “la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico”, y de “un Estado que ha sido secuestrado por élites bancarias del neoliberalismo y por los intereses corporativos” (PNBV, 2009-2013).

Así, alrededor de este “mito fundacional” sobre el que se construía el “nuevo Estado” se crean símbolos y creencias que tienen reconocimiento colectivo y que constituyen en sí mismos la “comunidad nacional imaginada” la cual convoca y moviliza a distintos grupos e instituciones, de clase, elitistas o populares (Radcliffe y Westwood, 1998:32). La población ve a este proyecto político como portador de soberanía, merecedor de lealtad y de la solidaridad colectiva (Radcliffe y Westwood, 1998:34-35). Justamente, el mito fundacional se cimentó desde la identidad nacional, sobre el imaginario de una unidad territorial y administrativa, en el sentimiento simbólico de una historia, una cultura y una búsqueda común compartida (Gledhill, 2000:40).

Para que la nación llegue a ser hegemónica, el contenido oficial de la “identidad nacional” –compuesto por historias, imágenes y representaciones ligadas a élites específicas– deben ser compartidas por toda la población. Es decir, el sentimiento de

pertenencia a la nación, que se recrea a través de la identidad nacional rompe las barreras entre las clases y las etnias, creándose una comunidad imaginada que dispone de una conciencia compartida de sí misma (Radcliffe y Westwood, 1998:34).

En la región Andina, las dinámicas coloniales y neocoloniales auspiciadas por el Estado crean héroes despojados de representaciones de clase, afinidades regionales o credos religiosos. Se suprimieron los elementos que podrían seccionar la unidad nacional, generando culturas híbridas que configuraban la identidad desde la reconversión cultural (Canclini, 1993 citado por Radcliffe y Westwood, 1998:40-41).

La figura de Rafael Correa, en este contexto, entró al camino del héroe. En Ecuador, la izquierda ha repetido este patrón, entregándoles varias veces el poder a caudillos que nunca militaron en partidos marxistas, pero que se declararon como tales (De la Torre, 2018:24). José María Velasco Ibarra, por ejemplo, en 1943 representó a la Alianza Democrática Ecuatoriana que gobernó hasta el golpe de Estado de 1947; Lucio Gutiérrez llegó al poder en 2002, tras el golpe de Estado que derrocó a Jamil Mahuad; y Rafael Correa asumió la presidencia gracias al apoyo de intelectuales, activistas y partidos de izquierda, luego de que, en un período de seis años, tres presidentes fueran depuestos (De la Torre, 2018:24). Cuando los tres asumieron el poder, se estaban produciendo los siguientes contextos: crisis de representación política y democrática, crisis de legitimidad de las instituciones públicas, movilizaciones populares y debilidad de los movimientos sociales, demandas ciudadanas para recuperar la soberanía nacional, ilegitimidad de los partidos de izquierda existentes, entre otros (De la Torre, 2018:25, 28).

Gutiérrez perdió las elecciones en contra de los partidos opositores, y “Correa los derrotó y luego los destrozó” (De la Torre, 2018: 28). En el año 2013, Correa fue reelegido con un 56% de los votos; no obstante, apenas un año después, Alianza País perdió las alcaldías en todas las ciudades más grandes del país y en casi todas sus capitales provinciales (Muñoz, 2018:37).

A pesar de las importantes reestructuraciones y proyectos que se plantearon inicialmente –los cuales se revisarán a continuación–, la desconexión paulatina con los sectores populares y las propuestas de los primeros discursos, marcan el inicio de un camino sin retorno, para el gobierno; porque la búsqueda por la construcción de un país plurinacional e intercultural sigue su curso.

En el caso ecuatoriano, esta identidad nacional fue construida en el imaginario social en base a nuevas geografías imaginadas, fechas cargadas de contenido, ceremonias inventadas, lugares comunes, etc. (Radcliffe y Westwood, 1998:40). Estos nuevos elementos repotenciaron la identidad nacional, como resultado de las necesidades de construcción de sentido y anclaje político de una población que había vivido una profunda crisis socioeconómica que se intensificó en el país desde mediados de los noventa, la cual entre otros elementos implicó un resquebrajamiento de la política nacional con la sucesión de seis gobiernos en diez años; dos de los cuales huyeron del país para eludir juicios por corrupción:

- Abdalá Bucaram Ortiz (del 10 de agosto de 1996 al 07 de febrero de 1997),
- Fabián Alarcón Rivera (del 11 de febrero de 1997 al 10 de agosto de 1998),
- Jamil Mahuad Witt (del 10 de agosto de 1998 al 21 de enero de 2000),
- Gustavo Noboa Bejarano (del 22 de enero de 2000 al 15 de enero de 2003),
- Lucio Gutiérrez Borbúa (del 15 de enero de 2003 al 20 de abril de 2005, derrocado)
- Alfredo Palacio vicepresidente asume la presidencia (del 20 de abril de 2005 al 15 de enero de 2007).

A nivel del contexto político-económico, desde el año 2000 se aniquila la política monetaria nacional, para oficialmente dolarizar el país, como una medida de acción frente a la devaluación monetaria del 260% (25.000 sucres por dólar) a la que había

llegado el sucre, que era la moneda nacional hasta ese momento (Marconi, 2001:25-26). El cambio de moneda generó un proceso de inflación y el consecuente aumento del 100% en los precios de bienes y servicios, una disminución del poder adquisitivo y del consumo de los hogares, el incremento del subempleo, del desempleo, entre otras (Marconi, 2001:25-26)¹⁹.

En este contexto de crisis de las instituciones públicas, de la representatividad política y de la soberanía nacional, “Rafael Correa dio forma política a los sentimientos de repudio al neoliberalismo y a la partidocracia” (De la Torre, 2018:25). La izquierda elige apoyar a una figura política populista y carismática que se presenta como progresista, pero cuyas acciones fueron dando cuenta de reformismos pequeño burgueses (De la Torre, 2018:24); que terminaron deteriorando la ideología de izquierda dejándola como “... el deseo político incomodo que impide que la ideología de derecha, se consolide como realidad efectiva” (Sierra, 2018:22).

Como parte del mito fundacional, que dota de un nuevo sentido y forma a la intrincada nación ecuatoriana y bajo el legado de “hacer patria”; aparece la imagen de la “partidocracia pelucona”, nombre con el que se conoció a las élites nacionales contrarias al gobierno, que se convirtieron en enemigos directos de la “revolución ciudadana”, más cuestionados incluso que el capitalismo nacional e internacional (Sierra, 2018:18).

No obstante, a la partidocracia como “sector enemigo” (reconocido así por el gobierno) se fueron sumando las organizaciones indígenas, campesinas, ecologistas, la izquierda disidente, periodistas, mujeres, sindicatos, etc., es decir sectores históricamente vinculados con la organización popular (Sierra, 2018:1).

¹⁹ Según señala Iván Fernández Espinosa: “A pesar de que los ingresos, en términos de salario mínimo, pasaron de US\$ 45,76 dólares a US\$ 96,64, entre diciembre de 1999 y diciembre del 2000, y a US\$ 117,50 dólares en enero del 2001, el precio de la canasta básica, según datos del INEC, se ubicó sobre los US\$ 260 dólares. Es decir, la capacidad de consumo de las familias se vio disminuida (Marconi, 2001:26).

“En la práctica ningún gobierno ha reconocido los derechos de los pueblos indígenas tradicionalmente marginados. En el caso de Correa al comienzo de su gestión, ni siquiera admitía la existencia de pueblos diversos: los incluía en el grupo de los que él denominaba los “pobres de la patria” (Ileana Almeida citada por Altmann, 2016:23).

La perspectiva de Rafael Correa en torno a los/as indígenas distaba de ser intercultural acercándose más bien a la exclusión e incluso el racismo, el cual quedaba explícito en los “Enlaces sabatinos” o “Enlaces ciudadanos”²⁰, donde era fácil apreciar cómo se caracterizó la figura del “mashi”, indígena que aparecía junto al presidente y que, durante la transmisión, tenía un rol de sumisión e inferioridad evidente: “Semanalmente insultó a los líderes indígenas con calificativos racistas que ningún político de derecha se permitiría utilizar.” (De la Torre, 2018:28).

“Antes era común que la gente se diga *mashi* en las comunidades, ahora anda y dile a alguien *mashi* y eres la burla de la comunidad, porque han sido 10 años de sabatinas.” (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018).

Por ello no resulta extraño que, en los discursos públicos del gobierno, se escucharan frases como: “la inclusión del kichwa como segundo idioma oficial del país era una “novelería” de un grupo que representa el 5% de la población”, “cambien a esa directiva que les va a destrozar la dirigencia indígena, Santi no tiene capacidad para dirigir la CONAIE”, y en general una reiterada desvalorización de lo indígena y del legado histórico que representan.

“... si se analizan etnográficamente las interacciones cotidianas entre indígenas y blanco-mestizos se puede concluir que, a pesar de la irrupción de los

²⁰ Fueron denominados así a los informes de labores que durante 10 años presentó el presidente Correa a través de un formato de cadena televisiva que se realizaba en distintas partes del país.

movimientos indígenas y afrodescendientes en el Estado, el fin de la dictadura racial y el reconocimiento del país primero como Estado pluricultural y más tarde como intercultural y plurinacional; persiste en la sociedad ecuatoriana un marcado racismo en la interacción de personas blanco-mestizas con los pueblos indígenas” (Encalada, 2012:11-12).

La Constitución del 2008 parecía marcar el comienzo de una nueva forma de relacionamiento con pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, pero no fue así; cada vez se generaron mayores distanciamientos entre el gobierno y el movimiento indígena. A pesar de esto, “algunos/as indígenas fueron incorporados/as a la burocracia del Estado, con el consiguiente sacrificio de su identidad y pertenencia a sus pueblos y nacionalidades.” (Ileana Almeida citada por Altmann, 2016:22).

“... varios de los que están en el gobierno son compañeros nuestros, indígenas y mestizos, que han estado acompañando al movimiento indígena y eso es muy desilusionador porque se suponía que estaban con nosotros, que compartían las tesis que habíamos elaborado, los proyectos que impulsamos. Ingresaron a la administración estatal y se pusieron en contra, simplemente se subordinaron a lo que les mandaban sin ninguna capacidad crítica, ni de incidir en el gobierno.” (Entrevista 18, abogado experto cercano al movimiento indígena, comunicación personal, lunes 12 de febrero 2018).

La “revolución ciudadana” se sostuvo y se encarnó en la población a través de fuertes campañas publicitarias en los medios de comunicación, al etiquetaje y visibilización permanente de todo lo que se hacía con dinero del Estado bajo el logo de Alianza País²¹; de

²¹ “Christopher Bauman artista ecuatoriano recibe a un amigo alemán y le lleva por las carreteras a visitar los volcanes del Ecuador, unas carreteras que hoy están muy bonitas y que eso es lo que está en el imaginario de los ecuatorianos. En las carreteras ven carteles con la leyenda “La revolución ciudadana financia esta obra” lo que llamó la atención al alemán, Bauman explica que la revolución ciudadana es el logo del partido político del gobierno. El alemán se sorprende

las consultas populares y las elecciones como mecanismos para demostrar la decisión y voluntad del pueblo (entre 2006 y 2013 se llevaron a cabo 11 procesos electorales) (De la Torre, 2018:26); y por supuesto, algo que nadie intentó antes y que reavivó la esperanza en el cambio por parte de los sectores más marginados y creó expectativas de transformación en el país entero: la visita permanente a los territorios durante todos los períodos presidenciales de Rafael Correa, ya sea para realizar transmisiones por televisión de las “cadenas sabatinas”, reuniones del gabinete de gobierno, revisar las obras que iban avanzando, etc.

Así se van cimentando las bases de esa nueva forma de administrar el Estado ecuatoriano, en donde el gobierno difunde las frases de: “El Estado a tu lado”, “La democratización del Estado”, “El Estado cerca de la ciudadanía”. A partir de esta cercanía del Ejecutivo con el territorio se va dando forma al proceso de “desconcentración”.

El gobierno de la “revolución ciudadana” enarbola ciertos elementos como constitutivos de la identidad ecuatoriana: la historia (enmarcada discursivamente en los embates contra la partidocracia), el territorio (en donde se reiteraba su marginalización de los territorios) y la población (como la llamada a encabezar la “revolución ciudadana”). De esta manera:

“Las identidades nacionales constituyen la respuesta de sujetos ordinarios a ideologías y prácticas oficiales de construcción nacional” (Radcliffe y Westwood, 1998:245).

y manifiesta que esto no lo he visto en ninguna parte del mundo y que es admirable, “el partido político financia carreteras en el Ecuador”. Bauman le aclara: “no, quien financia esto somos los ciudadanos a través de los impuestos y quien hace esto es el gobierno.” (Pablo Lucio Paredes, presentación de su libro “La revolución ciudadana. Tanto... para tan poco, 2013).

Desde los discursos nacionales oficiales se definieron fechas conmemorativas y es que “el nacionalismo también inventa fechas”²², arquitecturas y estructuras, de ahí toda la propaganda en torno a la inversión en carreteras e infraestructura que oficialmente eran el emblema de como “la revolución avanzaba”. Según lo han señalado Radcliffe y Westwood “... la escritura y enseñanza de versiones oficiales de la historia son elementos claves en un proceso educativo nacionalista.” (1998:88). Es decir que, el discurso oficial de la nación (y por lo tanto de las identidades nacionales) se construyen desde el Estado. Estas identidades nacionales están sujetas a cambios a lo largo del tiempo “conforme la construcción de la nación lleva al Estado a reinventar su historia para satisfacer las demandas actuales.” (Radcliffe y Westwood, 1998:90).

Es decir, el tiempo y el espacio son reinventados para producir un discurso de la nación y de las identidades nacionales vinculado con historias específicas, dentro de las cuales los individuos insertaban biografías personales que los conectan con sentimientos de filiación nacional (Radcliffe y Westwood, 1998:134). En este proceso “el tiempo historiado” y “el espacio geográficamente localizado” fueron re-presentados a la ciudadanía en el marco de un discurso que cambió el sentido de la identidad nacional (Radcliffe y Westwood, 1998:129).

En este proyecto de construcción nacional el gobierno presentó la “reforma democrática del Estado”, que también se denominó “reforma del Estado” o “democratización del Estado”, como una de las estrategias de cambio. A través de ésta se planteó concretar los

²² El 30S es un claro ejemplo de esto, como fecha que se vinculó por parte del gobierno con la resistencia y aguante de un “pueblo revolucionario”. La versión oficial por parte del gobierno de Rafael Correa fue que el jueves 30 de septiembre de 2010 hubo un “golpe de Estado blando” y un intento de magnicidio. Ese día hubo cinco muertos en Quito, ocho más en el resto del país, 274 los heridos y al menos 50 millones de dólares en pérdidas, como resultado de una insubordinación de algunos sectores de la policía nacional y de los que empezaron con una huelga de brazos caídos, que finalizó el mismo día. Consultado en <https://www.vistazo.com/seccion/edicion-impresa/las-victimas-del-30-de-septiembre-del-2010> visitado el 7 de diciembre de 2018.

desafíos derivados del nuevo marco constitucional y se apuntó a “recuperar lo público, entendido como lo que es de todas y todos”, “recuperar el Estado para los ciudadanos”, (PNBV, 2009-2013:87).

Es decir, desde la democratización se intentó “... abrir el Estado para toda la sociedad enfatizando en actores marginalizados económica y territorialmente y poco representados en el juego político” (Ivanovic y Naizot, 2016:80). Lo que quedaba visible en el imaginario ciudadano era que la democratización del Estado traía consigo una “estatalización de lo público”, es decir, se buscó reformar el Estado para hacerlo “público”, y de esta manera “lo público” se convierte en “lo estatal”. Sin embargo, desde la perspectiva oficial lo público no era lo que se construía o pertenecía a los/as ciudadanos/as (ya sea en forma individual, colectiva o corporativista), lo público era el Estado (Ivanovic y Naizot, 2016:80-82).

Bajo estos criterios, “lo estatal”, el Estado al que se referían los discursos del gobierno era el “nuevo Estado”, el Estado construido por la revolución ciudadana. Lo que daba cuenta de una premisa interesante: lo público = Estado = revolución ciudadana:

“... el Ecuador cuenta con nuevas definiciones orgánicas y programáticas desde las cuales se debe pensar el sentido de lo público y de aquellos servicios que tienen estas connotaciones. La definición sobre lo que son los servicios públicos, sus implicaciones y su manejo son identificadas al interior de cada Estado y conceptualizadas desde los lineamientos programáticos de cada país.” (SENPLADES, Presentación alcance del Estado, 2011).

Así, el Ecuador inicia la Reforma del Estado que se delimitó a través del Plan Nacional de Desarrollo y se ejecutó desde la Función ejecutiva. El presidente decidió fortalecer la SENPLADES y asignarle el rol preponderante de realizar la planificación nacional y llevar a cabo el proceso de reforma, la programación de la inversión pública, la democratización y territorialización del Estado, y el seguimiento y evaluación de las

acciones técnicas y administrativas de todas las instituciones del Estado incluyendo a los gobiernos autónomos descentralizados (Decreto Ejecutivo 1577, 2009: Art. 4 y Art. 5).

3.2.1. Anclaje institucional de la reforma

Un elemento innegable es que al proyecto político de Alianza País se sumaron gran cantidad de intelectuales y académicos de izquierda de manera nunca antes vista en el Ecuador (Cuvi, 2018:33), esto implicó la posibilidad de, al menos inicialmente, intentar darle al proyecto del nuevo Estado, cierta racionalidad y lógica en donde la planificación, la teorización, la reflexión metodológica y los estudios comparados se volvieron centrales para generar nuevas políticas públicas y reformas al Estado.

Nuevamente la evidencia empírica fue dando cuenta de que conforme pasaba el tiempo, el sendero inicial se iba perdiendo, cada vez se volvían más difusas las propuestas iniciales y los proyectos que habían sido tan cuidadosamente planificados se diluían al no contar con una secuencia coherente. Sin embargo, es importante revisar el camino que siguió la reforma del Estado en sus inicios, planteamientos en los que se ancló la política de “Implementación integral de Distritos y Circuitos Administrativos de Planificación del Buen Vivir”.

La planificación pasó de ser una institución sin mayor incidencia en el Estado a convertirse en la entidad con mayor importancia e influencia para la presidencia de la República. En este contexto, en el 2004 se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), como organismo técnico responsable de la planificación nacional, fusionando la ODEPLAN y la Secretaría de Diálogo Social y Planificación (Decreto Ejecutivo No. 1372).

La historia de cuenta de la existencia de diferentes organismos de planificación: la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) creada en 1954 y remplazada en 1979 por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que tenía como entidades adscritas al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el Fondo Nacional de Preinversión, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Paralelamente a esta entidad en 1994, en el marco de la emisión de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos y bajo la tesis de un Estado mínimo se creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) para promover la modernización del Estado (privatizaciones y concesiones), y la descentralización, con una ausencia de vinculación con los procesos de “presupuestación” e inversión pública. El CONADE fue reemplazado en 1998 por la Oficina de Planificación (ODEPLAN).

En el 2007 se refuncionaliza a la SENPLADES, como institución encargada de la planificación nacional, dotándole de recursos (humanos, financieros e institucionales) para administrar y coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (Decreto Ejecutivo No.103). Se fusionaron a la SENPLADES el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM) que había sido creada en el 2005 como entidad adscrita a la Presidencia de la República, para promover el cumplimiento de los ocho objetivos del milenio a los que se comprometió Ecuador en el año 2000 como miembro de la ONU (Decreto Ejecutivo No.103).

Es decir, la institución encargada de la planificación nacional pasaba de ser una oficina más en el entramado burocrático a convertirse en un actor clave para el Ejecutivo, tanto por el rol y las competencias que se le asignan, como por su incidencia directa para la toma de decisiones en la presidencia (como “mano derecha del gobierno”) (Entrevista 11, funcionaria pública, comunicación personal, lunes 19 de mayo de 2014).

La SENPLADES dirigía la planificación nacional y la vinculaba con los procesos de inversión pública, y con la generación de herramientas para modificar y ajustar la intervenciones estatales sustentadas en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación; estructuraba y marcaba lineamientos para el resto del Ejecutivo; ejercía además como Secretaría técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa²³, realizaba la coordinación, el seguimiento y evaluación al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (Código orgánico de planificación y finanzas públicas, Art. 26; Constitución, 2008: Art. 255). La institución tenía los siguientes roles:

- Ejecutar la Reforma Democrática del Estado, diseñando la nueva institucionalidad pública en el marco de un nuevo modelo de gestión desconcentrado y descentralizado, asociados al cumplimiento de los objetivos de desarrollo.
- Planificación y políticas públicas: fortalecer la coordinación sectorial y territorial para el cumplimiento de las metas de desarrollo, a través de la formulación de políticas públicas y de los procesos de planificación territorial y articular la planificación de la política de los ministerios sectoriales con la asignación de recursos.
- Seguimiento y Evaluación: garantizar la calidad de la inversión pública observando que todo programa financiado con recursos públicos deberá contribuir al cumplimiento

²³ El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa es la instancia en la cual se organiza la planificación del desarrollo (Art. 279, CRE), y que se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen del desarrollo, el régimen del Buen Vivir y garantiza el ordenamiento territorial incorporando los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad (Código orgánico de planificación y finanzas públicas, Art. 9). El sistema se conforma por el Consejo Nacional de Planificación, que está integrado por distintos niveles de gobierno, y que tiene una secretaría técnica que lo coordina. Este consejo, presidido por el presidente de la República, tenía por objetivo dictar los lineamientos y las políticas para orientar al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo (CRE, Art. 279).

de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y por lo tanto tendrá objetivos que serán evaluados en un plazo predeterminado.

- Inversión Pública: elaboración, aprobación y priorización de proyectos de inversión pública y de cooperación técnica no reembolsables (diseño y aplicación de metodologías, instrumentos y normativas), y capacitación sobre las propuestas de inversión al conjunto de entidades nacionales y descentralizadas; además, es responsable de preparar los planes plurianuales y anuales de inversión pública y del manejo del Inventario Nacional de Proyectos.

En el marco de esta competencia se adscribieron el Instituto Nacional de Preinversión para demostrar viabilidad técnica, económica, financiera, social y ambiental de los grandes proyectos de inversión pública, así como la identificación de fuentes de financiamiento para la preinversión e inversión de los proyectos (D.E. Nro. 1263 de 19 de agosto 2008), y la Agencia de Cooperación Internacional para alinear la cooperación internacional a los objetivo de desarrollo del país (D.E. Nro. 699 del 30 de octubre del 2007).

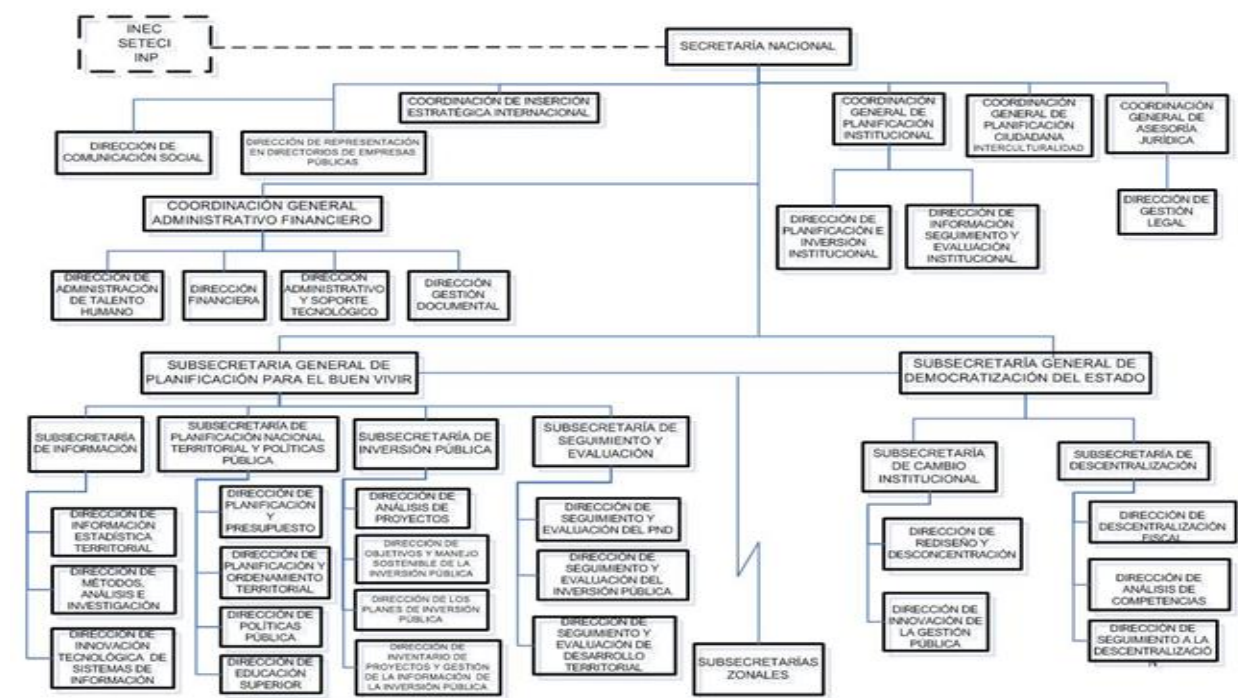
- Generación de mecanismos de información e investigación que permitan hacer seguimiento y evaluación de los avances de las distintas políticas y programas de gobierno.

SENPLADES, administraba además el Sistema Nacional de Información generando y procesando información sustantiva para el conocimiento de la realidad nacional y el soporte para la toma de decisiones estratégicas. Para el cumplimiento de este rol se adscribió el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (D.E. Nro. 141 de 20 de julio 2007).

A nivel de su estructura orgánica, en el 2012 la SENPLADES, se dividía en dos viceministerios: la Subsecretaría de Planificación General para el Buen Vivir y la Subsecretaría de Democratización del Estado dentro de la que se encontraban la

Subsecretaría de Descentralización y la Subsecretaría de Cambio Institucional; esta última se dividía en la Dirección de Rediseño y Desconcentración, y la Dirección de Innovación de la Gestión Pública (Documento de trabajo No 5, 2011:3).

Gráfico 4: Organigrama Estructural



Fuente: Modelo de gestión, SENPLADES, 2010.

Desde la Subsecretaría de Descentralización se canalizaron los procesos tendientes a efectivizar la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos recursos humanos y financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados (COOTAD, Art. 105) en función de lo establecido en el Plan Nacional de Descentralización.

Por otro lado, y de manera casi antagónica, la Subsecretaría de Cambio Institucional se dirigió el proceso de reestructuración institucional del Estado, que es presentado a la ciudadanía como un ejercicio de “racionalización de la Función Ejecutiva” que involucraba también el reordenamiento del Estado en los territorios a través de la desconcentración; lo que se constituiría en elemento central del cambio institucional (Entrevista 5, funcionaria pública, comunicación personal, lunes 20 de abril de 2015).

Esta estructura da cuenta del interés del presidente por llevar adelante la reforma democrática del Estado, encaminada hacia la desconcentración del gobierno central y la descentralización (SENPLADES, 2008:77); desde el discurso oficial “... esta reorganización del Estado ha implicado un proceso de mayor democratización no sólo porque limita la concentración del poder sino porque el nuevo sistema que se plantea multiplica las instancias de participación ciudadana...” (Entrevista 5, funcionaria pública, comunicación personal, lunes 20 de abril de 2015).

Análogamente cabe preguntarse si la desconcentración del Ejecutivo en los territorios, implicaba la desconcentración del poder; cuando precisamente la descentralización, es decir la búsqueda por fortalecer a los gobiernos locales ha estado encaminada hacia la distribución del poder en los territorios para que este no se centralice de manera unilateral en el gobierno central, en la presidencia, para no dar cabida al autoritarismo, entendido como la incapacidad de dialogar y aceptar opiniones diferentes, de “premiar a los acólitos y castigar a los críticos” (De la Torre, 2018:25, 28), o “de ver a los rivales como enemigos que debían ser silenciados, exiliados y privados de sus derechos” (De la Torre, 2018:30). No obstante, como se verá más adelante el proceso de desconcentración enmarcado en la reforma del Estado, se centró en la inversión de recursos, sin precedentes, para ampliar las capacidades del gobierno central.

3.3. El cambio institucional del Ejecutivo

La transformación, innovación y el diseño de las instituciones estatales, denominado como “Cambio institucional”, fue presentado como parte de las propuestas centrales del gobierno para reformar el Estado (Torres, 2016:40).

Desde el discurso oficial democratizar las relaciones entre Estado y sociedad requería transformar las bases institucionales y los principios de acción del Estado (SENPLADES, 2009a). Por ello, los esfuerzos se encaminaron hacia la reforma de la arquitectura institucional de la Función Ejecutiva para “asegurar una gestión pública dinámica, flexible y de calidad y, por otro, contar con entidades públicas con funciones específicas y espacios para su mutua interacción y coordinación.”²⁴.

Desde el rediseño institucional de la Función Ejecutiva, se entendió al Estado como una articulación entre centros de poder (desde donde se toman las decisiones) y redes de acción (donde se ejecutan, materializan, se da seguimiento a las decisiones, etc.); desde ahí se determinaron los puntos centrales y estratégicos de la gestión del Ejecutivo y se delinearon los ámbitos en los que era necesario trabajar en acciones públicas a nivel intersectorial (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018).

La reforma del Estado inició con un levantamiento de información sobre todas las instituciones públicas existentes y vinculadas a la presidencia (dependientes, autónomas, adscritas, semipúblicas, entre otras). A partir de allí, se analizaron las funciones, competencias y atribuciones de cada institución y se las agrupó dentro de ocho sectores que se articulaban bajo la figura de un ministerio de coordinación, los cuales fueron

²⁴ <http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/direccion-de-redisenio-y-desconcentracion>

creados en el año 2007 (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018):

- sectores estratégicos;
- política económica;
- desarrollo social;
- producción, empleo y competitividad;
- seguridad;
- política y gobiernos autónomos descentralizados;
- patrimonio natural y cultural;
- conocimiento y talento humano

Desde esta perspectiva institucionalista se enfatizó la forma institucional del Estado, describiendo la realidad política desde la epidermis y su apariencia, es decir desde las instituciones y su comportamiento, subsumiendo a esta el análisis de la estructura, las clases sociales, la configuración del poder y la hegemonía (Muñoz et. al., 2014:143-144). Así, la reestructuración del Estado ecuatoriano se miró como el desarrollo de la institucionalidad, a través de la cual se representaban “... los intereses del pueblo, la ciudadanía y la nación.” (Muñoz et. al., 2014:144).

Bajo esta línea argumentativa institucionalista y neo institucionalista se sustentaron la mayoría de los análisis en torno a la configuración del Estado en el gobierno de Rafael Correa. Desde ahí el Estado y su estructura eran observados en términos de su institucionalidad, sin generar transformaciones en el patrón de acumulación del capital, la matriz productiva el poder de las clases o la estructura (Muñoz et. al., 2014:143).

Se concibió al Estado como una poderosa institución que generaba sus propios recursos (ideológicos, económicos, políticos) y era capaz de distribuirlos al interior de la sociedad; ejerciendo de modo independiente el poder desde los dispositivos jurídicos y políticos (Muñoz et. al., 2014:144). Desde esta concepción liberal del Estado capitalista, se escondió el carácter y el ejercicio del dominio político del Estado y su relación con el régimen de acumulación, las clases sociales, sus intereses y sus luchas (Muñoz et. al., 2014:145).

Esta separación dualista entre el elemento político (el Estado donde domina la ideología política: igualdad y libertad y en general lo que conlleva a la ciudadanía) y el económico (la economía dominada por el capital), para Althusser y Poulantzas es una característica específica de la época moderna capitalista, desde la que se plantea la existencia de una separación entre la estructura política, que incluso se presenta como autónoma y el Estado capitalista (Muñoz et. al., 2014:145).

Así, a nivel discursivo se genera la imagen de un Estado que maneja de manera separada lo político y lo económico, en donde lo político tiene como máxima expresión a la ciudadanía libre e igualitaria a nivel jurídico, representada por la democracia liberal; alejado de lo económico, para de esta manera continuar con la reproducción ampliada de las relaciones bajo el dominio del capital (Muñoz et. al., 2014:145).

“... La innovación institucional poco ha servido para beneficiar a las poblaciones... y es que las instituciones buscan manejar y controlar las relaciones de poder que estructuran las asimetrías y desigualdades, y esto porque al presuponerse la separación entre economía y política, la gestión de lo común y el uso de la fuerza quedan separados de la producción y en manos de un ente centralizador, que es el Estado, encargado de reproducir las condiciones legales, institucionales e ideológicas para la continuidad de la acumulación capitalista” (Carrión Sánchez, 2013 citado por Muñoz et. al., 2014:146).

La búsqueda por fortalecer la capacidad institucional remite necesariamente a la estructura económica y al patrón de acumulación, desde donde se condiciona al Estado, su forma y hegemonía (Muñoz et. al., 2014:147). Aihwa Ong (1996) para el caso de China plantea que “... los Estados contemporáneos del este de Asia exhiben formas modernas de poder disciplinario, de un modo que les permite jugar con las reglas de la sociedad del mercado liberal y abrazar una cultural global de consumismo mientras aparentan decir no a Occidente... (Gledhill, 2000:43).

En el caso de Ecuador se han generado leyes “revolucionarias” que finalmente se enmarcaban en el juego liberal y que en la práctica no resultaban peligrosas para las estructuras estatales más profundas de carácter inequitativo y desigual. Es decir, la reforma del Estado no generó transformaciones profundas, y es importante tener claridad sobre esto, para comprender que pasó con el diseño de las políticas públicas en este marco de acción.

En este contexto, el cambio institucional supuso una serie de acciones que fueron realizadas desde SENPLADES, las cuales han sido analizadas a partir de la revisión de los documentos generados por la entidad. A continuación, se describen estas acciones en tanto nos permiten comprender el escenario en el que se genera nuestra política de análisis:

1. Racionalización de la estructura de la Función Ejecutiva: desprivatizar y descorporativizar;
2. Recuperación de las facultades de rectoría, regulación y control del gobierno central;
3. Diferenciación funcional de las entidades del Ejecutivo y homologación de sus estructuras básicas;

4. Creación de espacios de coordinación intersectorial y territorial para el Ejecutivo;
5. Asegurar espacios de participación ciudadana, bajo las instancias y mecanismos estatales diseñados para esto y en áreas temáticas específicas (Documento de trabajo No 17, 2011:4).

Aquí es importante señalar que desde cada una de estas acciones, estaba implícita la necesidad de fortalecer la presencia institucional en los territorios (como se explicará cuando se haga referencia a ellos), volviéndose central la discusión en torno a la desconcentración que operaba en tres niveles: a) a través de la creación de unidades de planificación de cada ministerio en los territorios, b) mediante la reubicación de las instituciones del Estado fuera de Quito, Guayaquil y Cuenca, en espacios geográficos diferentes, y c) con la distribución de servicios y redes administrativas en las localidades. Es decir, el territorio no se mira desde su configuración histórica y socio cultural, sino a partir de las unidades territoriales en torno a las que el Ejecutivo decide administrarlo.

Esta precisamente fue una de las innovaciones fundamentales de la “Revolución ciudadana”: concebir como prioritarios a los territorios más remotos y alejados de las grandes ciudades, a los que el Estado planteaba acercarse a través de su institucionalidad.

La consolidación del Estado plurinacional pudo irse concretado en estos macro procesos, sin embargo, el intento por acercarse a los territorios, fue desde la lógica del Estado central, de la presidencia, no desde una mirada intercultural, descolonizadora y de respeto y comprensión por los procesos autonómicos de los pueblos. Y esto marcó una diferencia fundamental en el camino que tomaría este proyecto político, en tanto el país continuó bajo la misma lógica de administración gubernamental central, solo que ahora localizadas en los territorios: instituciones homogéneas y coloniales, separadas en

sectores, y que además son piramidales (a algunos sectores se les confiere mayor importancia, se les asigna mayores recursos, etc.).

En este contexto cobra sentido lo argumentado por Hollenstein, respecto a que la mayoría de investigaciones sobre el racismo en las relaciones interétnicas en el Ecuador se enmarcan en el espacio educativo, vida cotidiana, espacio público y mercado laboral; sin embargo, el punto de partida es que este está presente en las instituciones Estatales desde las cuales se reproduce, a través de dinámicas propias, los mecanismos de diferenciación y segregación racial (Hollenstein, 2009 citado por Encalada, 2012:16).

Es decir, el cambio institucional no buscó estructurar instituciones diversificadas y heterogéneas coherentes con lo planteado en el mandato constitucional, donde estén presentes diferentes tipos de representación política y perspectivas interculturales que innovaran el manejo de la educación, la salud, la democracia, la justicia, etc. (ANINP, 2013 – 2017:18).

No obstante, en este proceso de “re-organización” del Estado y de la relación Estado-territorios, se fue evidenciando una centralización del poder por parte del gobierno. La búsqueda del Ejecutivo por llevar el Estado al territorio se sustentó en la creación de una red de unidades operativas ministeriales con diferentes funciones distribuidas a nivel local, pero que acataban las decisiones de la autoridad central: el presidente.

El cambio institucional implicó varios ajustes a nivel de la estructura de las instituciones, y se fundamentó en la revisión infinita de la nueva institucionalidad de ministerios, secretarías nacionales e institutos, para lo cual se generaron múltiples herramientas y se definieron modelos y estructuras homologadas. Esta readecuación de las instituciones del Estado generó normas y reglas que permitieron incidir en la población y dentro de este contexto desarrollar al mismo tiempo mecanismos de flexibilidad y participación ciudadana (Torres, 2016:41).

En los discursos del gobierno se difunde la idea de que la ciudadanía puede participar a lo largo de todo el ciclo de elaboración de las políticas públicas tanto a nivel nacional como local: en la planificación, presupuestación, gestión, control y evaluación de las políticas (CRE, 2008: Art. 279). Precisamente, la participación ciudadana es uno de estos mecanismos de flexibilidad, a través de los que el gobierno se posiciona mediáticamente como incluyente y abierto al diálogo, y que además es el quinto eje de la democratización del Estado y es el Objetivo 10 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: “Garantizar el acceso a la participación” (PNBV 2009-2013: 315),

Constitucionalmente la participación consta como un derecho en las diferentes instancias incluyendo la generación de las propuestas y lineamientos para emitir política pública, según lo planteado en el Art. 85 de la Constitución que señala que “en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades” (CRE, 2008).

Desde el discurso oficial la reforma del Estado se convirtió en un medio, pero también en un fin en sí mismo para transformar el Estado neoliberal (PNBV, 2009-2013:52), es un referente de los procesos neo-constitucionalistas latinoamericanos de principios de siglo y de los modelos implementados desde la idea de democracia participativa, la cual involucra a una “nueva categoría de derechos políticos” conocidos como “derechos de participación” (Ivanovic y Naizot, 2016:80-81). Este principio “democratizador” fundamentado en la participación se establece como progresista o emancipador en tanto pretende garantizar “un acceso universal al Estado” (Ivanovic y Naizot, 2016:80), o lo que equivaldría a lo mismo, a las decisiones del sistema político (Ivanovic y Naizot, 2016:81).

En el caso de los pueblos y nacionalidades la mirada estatal sobre la inclusión de “lo indígena” se fundamentaba en la implementación de ciertas unidades en los ministerios o en la creación de nuevas entidades en las diferentes funciones del Estado para tratar

específicamente estos temas, sin considerar la revisión de las políticas públicas y las agendas de los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Participación Ciudadana, Electoral y Judicial) (CODENPE, 2009:6). Sin considerar que, el aumento de institucionalidad en la misma lógica colonial y uninacional, jamás consiguió generar procesos incluyentes ni interculturales (CODENPE, 2009:6).

3.3.1. Racionalización de la estructura de la Función Ejecutiva: racionalizar, desprivatizar y descorporativizar.

Las reformas y la agenda neoliberal planteadas por el Consenso de Washington, promulgadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, fueron implementadas en Latinoamérica y Ecuador desde mediados de los ochenta (SENPLADES, 2009:29). En 1994 se emitió en Ecuador la Ley de Modernización del Estado bajo la tesis de que un Estado mínimo (tanto en tamaño como en facultades) garantizaría libertad de acción a los mercados y mejoraría los niveles de eficacia, eficiencia y transparencia, argumento que distó mucho de convertirse en realidad (SENPLADES, 2009:29).

Frente a este hecho se produjo la pérdida de las capacidades nacionales de rectoría, planificación, regulación y control (el mercado no requería controles), provocó un severo caos institucional, debilitamiento de la presencia del Estado y una casi eliminación de la planificación en la inversión estatal que resultaba funcional para responder a las presiones políticas o a las exigencias coyunturales (SENPLADES: 2009a: 29). No obstante, lejos de reducir el Estado y su cuerpo burocrático-administrativo se multiplicaron un conjunto de entidades que minaron la rectoría estatal sobre las políticas, se descuidaron las empresas públicas (en las que no se invirtió), se

duplicaron intervenciones y se malgastaron los recursos públicos (SENPLADES, 2011b:10).

Esta dinámica decantó en la creación arbitraria y coyuntural de una institucionalidad para-ministerial en la estructura orgánica de la Función ejecutiva, evidenciada por la presencia de dieciséis Organismos de Desarrollo Regional (ODR), entidades de carácter autónomo que, en su mayoría, dependían de la presidencia de la República, recibían financiamientos de agencias de cooperación internacional y del Estado central, creados por Ley o Decreto y cuyo impacto era escueto o nulo (SENPLADES, 2011b:20).

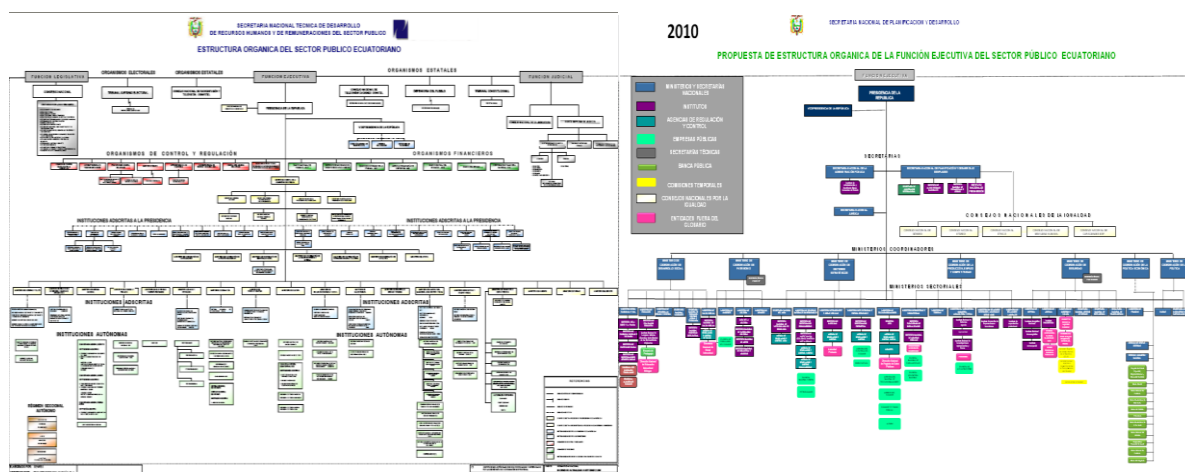
Estos organismos carecían de articulación con las instituciones estatales sectoriales, y en muchos casos superponían competencias con los organismos del régimen seccional autónomo, generaban una duplicidad en la formulación de las políticas públicas a nivel nacional, una falta de planificación, desvíos de presupuestos para acciones esporádicas y sin ningún anclaje institucional, etc.

Así se crearon el Programa Regional para el Desarrollo del Sur del Ecuador (PREDESUR) en Loja, el Oro y Zamora Chinchipe (acuerdo binacional para el manejo de la Cuenca Catamayo-Chira, que fomentaba el empleo en el sector agropecuario fronterizo de Ecuador y Perú); la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE), la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí (CRM); el Centro de Desarrollo del Norte de Manabí (CEDEM), el Centro de Reconversión Económica (CREA) (en Azuay y Cañar); el Instituto Nacional Galápagos (INGALA); el Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), la Corporación para el Desarrollo Afro ecuatoriano (CODAE), el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio (CODEPMOC), el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA); el Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU); la Secretaria de Objetivos del Milenio y múltiples instituciones de este tipo para asumir compromisos internacionales y nacionales.

Estos organismos que respondían de manera particular a intereses privados, corporativos pero también sociales, fueron creados como “parches”, por diferentes gobiernos para enfrentar las problemáticas coyunturales o demandas sociales en relación con la planificación y gestión del desarrollo local, la administración de proyectos hidroeléctricos, vialidad, riego, manejo de cuencas y suministro de agua potable, etc. (Entrevista 5, funcionaria pública, comunicación personal, lunes 20 de abril de 2015).

Frente a este diagnóstico, y en el marco del proceso de reforma del Estado, el gobierno de la Revolución ciudadana, planteó que las competencias asumidas por los Organismos de Desarrollo Regional debían ser recuperadas por los ministerios y secretarías nacionales responsables de cada sector. Esto, con la finalidad de evitar la superposición de funciones y la generación de esfuerzos aislados que no respondían a una planificación nacional (Entrevista 3, funcionario público, comunicación personal, miércoles 8 de abril de 2015):

Gráfico 5: Comparación estructura de la Función ejecutiva en el 2007 y en el 2010, tras la reforma del Estado



Fuente: Presentación “Democratización del Estado - Cambio Institucional”, SENPLADES, enero 2011

La propuesta de “decorporativizar”, que se desprendía de esta parte de la reforma, planteaba eliminar los organismos que respondían a intereses económicos o sociales particulares y garantizar el control al gobierno central de su institucionalidad, permitiendo la eliminación de cuerpos colegiados, gremios y organizaciones sociales paraestatales (Torres, 2016:41).

En el caso de los “consejos de desarrollo” estos fueron creados como resultado de conquistas sociales para que el Estado respondiera a las demandas de mujeres, niños/as, indígenas, afrodescendientes, etc., el no entender esta realidad generó serios conflictos al Ejecutivo. A pesar de que según el Art. 156 de la Constitución se estableció la transformación de los “Consejos de Desarrollo” en Consejos Nacionales de Igualdad, como órganos responsables de asegurar la vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución²⁵. Sin embargo, para los movimientos sociales esto significó una pérdida de los logros alcanzados en lugar de una ganancia, en tanto se desmontaron “...los consejos de desarrollo, organismos de toma de decisiones de políticas públicas con representación gremial, sustituidos por espacios de participación ciudadana puramente consultivos” (Ospina, 2012:193).

El proceso de reformas institucionales llevado a cabo por la SENPLADES incluyó la fusión interinstitucional o desaparición de todos los ODR con la finalidad de “racionalizar, desprivatizar y descorporativizar al Ejecutivo...para recuperar y fortalecer el rol de planificación del Estado...”, y definir y organizar claramente en dónde quedaba la rectoría de las políticas (SENPLADES, 2011:11).

“La estrategia de transformación del Estado por parte del Gobierno ecuatoriano apunta hacia la recuperación de las principales capacidades de acción estatal (la rectoría, planificación, la regulación, el control) hacia la puesta en marcha de

²⁵ De acuerdo con la ley, las atribuciones de los Concejos son la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que abordan temáticas de género, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana (CRE, 2008: Art. 156).

un modelo de gestión eficiente, descentralizado y participativo.” (SENPLADES, 2009a).

De esta manera, se definió la institucionalidad del Ejecutivo: ministerios coordinadores, ministerios sectoriales, secretarías nacionales, y como entidades adscritas las secretarías técnicas, agencias de regulación y control e institutos. A nivel específico, según su jerarquía, las instituciones del Ejecutivo tenían facultades específicas que cumplir establecidas en el diseño institucional: agencia de regulación y control, empresa estatal (gestión), superintendencia (regulación y control), instituto (generación de conocimiento e investigación), secretaría técnica (control-técnico), consejos de la igualdad (control) (SENPLADES, 2011:11).

Una vez reformadas las entidades a nivel nacional, se determinó la reestructuración de su presencia en el territorio. Hasta el 2007 la estructura del Ejecutivo en los territorios carecía de una planificación nacional, lo que generaba caos en la administración local provocado por la escasa presencia o incidencia de las entidades de la Función Ejecutiva en el territorio (Entrevista 2, funcionaria pública, comunicación personal, lunes 6 de abril de 2015 y Entrevista 3, funcionario público, comunicación personal, miércoles 8 de abril de 2015); sobre este tema regresaremos más adelante cuando se haga referencia al proceso de desconcentración.

3.3.2. Recuperación de las facultades de rectoría, regulación y control del Estado central.

La SENPLADES definió como uno de los elementos centrales de la Reforma del Estado recuperar las “facultades”, es decir, los roles específicos que deberían ser ejercidos “exclusivamente” desde el gobierno central a través de ministerios y secretarías

nacionales en sus sectores específicos (Documento de trabajo No 10, 2009:15). Estas facultades eran las de rectoría (emitir políticas públicas), planificación nacional (determinar, diseñar, estructurar y gestionar el funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación Descentralizada y Participativa), regulación (emisión de normas para el cumplimiento de la política pública y de los servicios), control (comprobación, fiscalización, supervisión y vigilancia del cumplimiento del orden jurídico) (Norma técnica de desconcentración, 2013: Art.20).

En la Constitución del 2008 se definió con claridad que cada ministerio en el ámbito de sus competencias es el único que cuenta con las atribuciones de emitir políticas públicas nacionales y generar planes nacionales para ejecutarlas (Constitución 2008, Art. 141). El Art. 154 de la Constitución 2008 señala que corresponde a las ministras y ministros de Estado, además de otras atribuciones, ejercer la rectoría de las políticas públicas del área sectorial a su cargo, correspondiendo a las entidades rectoras de cada sector la responsabilidad de formularlas, ejecutarlas, evaluarlas y controlarlas. A través de estas acciones se delimitó la emisión exclusiva de la política pública al Estado central, a los ministerios rectores de cada eje temático (Entrevista 2, funcionaria pública, comunicación personal, lunes 6 de abril de 2015).

Se consideró que las facultades de regulación y control eran parte importante de la rectoría; no obstante, se definió la necesidad de separar con claridad las instancias de generación y ejecución de la política pública de aquellas encargadas de la regulación y el control de específicos segmentos de la política gubernamental; creándose así instancias especializadas para esto como las Agencias de Regulación y Control para los sectores estratégicos, en donde las empresas estatales administran los recursos o prestan servicios (transporte, petróleo, telecomunicaciones, etc.) (SENPLADES: 2009a:15).

Gráfico 6: Recuperación de las facultades para el gobierno central



Fuente: Presentación “Democratización del Estado - Cambio Institucional”, SENPLADES, enero 2011

De esta manera, mediante la reforma del Estado se recupera las facultades de rectoría, regulación y control para gobierno central. En todo el proceso de reforma, el gobierno central se “...asegura la rectoría y la regulación de los procesos, técnicos, sociales y vitales en el Estado...”, los cambios generados se plantearon como mecanismos que posibilitaban que todo esté “bajo control” (Torres, 2016:36).

En este contexto, la estrategia comunicacional, apunta hacia “El Estado en el territorio”, la cercanía entre Estado-territorios, que es la forma en la que se va introduciendo la desconcentración del Estado central (como administración burocrática), que no implicaba la descentralización del poder (en la forma de transferencias de competencias a los gobiernos locales).

La aceptación del proceso fue todo un éxito. La desconcentración empezó a configurarse como un punto estelar en la agenda del gobierno, ¿quién podía negarse a la construcción en los territorios de establecimientos prestadores de servicios y de oficinas administrativas del Ejecutivo?; así a través del eslogan “el Estado para todos” se generó una idea de bienestar (Torres, 2016:36). De esta manera, los territorios “... se sujetan a las dinámicas del poder gracias al acceso a servicios sociales que reconfigura el imaginario de desigualdad social y de clase.” (Torres, 2016:36).

Como se va observando, todas las aristas de la reforma del Estado, tenían como elemento importante el trabajo con los territorios, que poco a poco fue consolidándose a través de la desconcentración –sobre la que se tratará específicamente a continuación-, incluso en detrimento de los procesos de descentralización.

3.3.3. Diferenciación funcional de las entidades del Ejecutivo y homologación de sus estructuras básicas.

La SENPLADES identificó que las estructuras internas de las instituciones del Estado develaban una organización desordenada, caótica y de jerarquía discrecional, similar a la que existía en el Ejecutivo en su conjunto. La diferente capacidad de negociación de las carteras de Estado y las urgencias coyunturales se vieron reflejadas en estructuras sectoriales dispersas, poco funcionales y que, en la mayoría de los casos, no generaban resultados (SENPLADES, 2011:26).

Desde este diagnóstico, se rediseñaron las estructuras básicas de los ministerios coordinadores, ministerios sectoriales y secretarías nacionales, homologando las estructuras organizacionales para el Ejecutivo tanto a nivel central como desconcentrado. Se definió una figura de subrogación para todas ellas (viceministerio en

el caso de los ministerios, subsecretaría general en el caso de las secretarías nacionales y secretarías técnicas en el caso de los ministerios coordinadores), una estructura homogénea en las áreas administrativas de asesoría y de apoyo y para los procesos técnicos (la razón de ser de las instituciones) se definió una división funcional y particularizada en función de sus competencias (basada en la normativa legal que la sustentaba) (SENPLADES, 2011:31).

Gráfico 7: Homologación de las estructuras de las instituciones públicas



Fuente: Presentación “Democratización del Estado - Cambio Institucional”, SENPLADES, enero 2011

Es decir, la SENPLADES homogeneizó las estructuras de las entidades que forman parte del Ejecutivo y delimitó su campo de acción, definiendo el “deber ser” en términos de los roles que debían cumplir, pero además en función de las facultades (rectoría,

regulación, control, gestión, coordinación, planificación) que debían ejercer tanto a nivel central como desconcentrado (D.E. No. 109, Art. 10.1).

La Reforma estaba consolidando un modelo particular de Estado, en función de lo cual la SENPLADES rediseñó tanto la estructura funcional del Ejecutivo como del conjunto de sus instituciones a nivel nacional y desconcentrado. Para esto, el equipo técnico diseñó dos herramientas, que fueron fundamentales para todas las instituciones, durante prácticamente los diez años de mandato del presidente Correa: la Matriz de competencias y el Modelo de gestión institucional, en las que se visualizó los roles particulares de cada entidad gubernamental (Norma técnica de desconcentración, 2013: Art.17).

3.3.3.1. Las herramientas ícono de la reforma del Estado: matriz de competencias y modelo de gestión

En la Matriz se registraban las competencias o grandes áreas temáticas que eran “la razón de ser de cada entidad”²⁶ y que derivaban del marco normativo (Constitución, leyes, decretos Ejecutivos) (Norma técnica de desconcentración, 2013:Art.20). Además, se detallaban las atribuciones o actividades que desarrollaban para el cumplimiento de sus competencias y las facultades específicas a ejercer en el marco de cada atribución, nivel de desconcentración y descentralización y productos y servicios que se generaban o prestaban como comprobación del cumplimiento de sus atribuciones (Norma técnica de desconcentración, 2013: Art.20).

²⁶ Es decir, los procesos administrativos de asesoría y apoyo que viabilizan el funcionamiento de cada institución no eran incluidos en la matriz (Norma técnica de desconcentración, 2013: Art.19).

Por otro lado, el Modelo de gestión institucional era una herramienta mucho más descriptiva en la que constaban los mecanismos mediante los cuales las entidades ejecutaban las competencias establecidas en su matriz (SENPLADES 2012:21).

En éste se detalla los antecedentes históricos de la entidad; la explicación del nuevo rol institucional planteado tras la reforma y la normativa legal mediante la cual se creó o modificó; la tipología de desconcentración a la que pertenecía la entidad; el detalle de facultades, productos y servicios tanto a nivel central como desconcentrado y los que estaban previstos descentralizar; el mapa de relacionamiento interinstitucional (roles y mecanismos) para cumplir las atribuciones que le corresponden; el flujo de relacionamiento interno entre sus niveles desconcentrados y su ubicación en el marco de la distribución del Ejecutivo en el territorio; la estructura orgánica actual y propuesta, central y desconcentrada; el plan de implementación (estrategias, actividades, acciones y recursos que la institución necesitaba para llevar a cabo la reforma institucional); la hoja de ruta definiendo plazos concretos para la ejecución de cada actividad con indicadores de seguimiento, de resultado y metas institucionales (Norma técnica de desconcentración, 2013:Art.21 y 22).

“...teníamos que ir con cada institución a levantar información y pasábamos ahí todo el día, eran reuniones de 8, 10 horas..., y como nosotros manejábamos las matrices, conocíamos bien la institucionalidad, era evidente que el personal técnico no sabía sobre las herramientas de su propia institución y todo el tiempo había que enfatizar que se tenían que regirse a la matriz que estaba aprobada en ese momento. Pero había cambios todo el tiempo, por ejemplo, al Ministerio de Relaciones Exteriores se fusionó con movilidad humana y las diferencias que había entre la gente que venía de la gestión diplomática y de aquellos de movilidad humana era muy complejo de manejar. No trabajabas sobre una institucionalidad fija, sino que eso estaba en movimiento permanente, la institucionalidad del Ejecutivo cambiando todo el tiempo, al igual que la matriz

de una misma institución, la gente no terminaba de conocer los cambios que se había hecho internamente entonces era como a ver volvamos, realmente dice eso la matriz de competencias” (Entrevista 11, funcionaria pública, comunicación personal, lunes 19 de mayo de 2014).

Estas herramientas garantizaban una coherencia entre el “deber ser” de la entidad y su estructura orgánica, manteniendo una estrecha relación entre sí. Las competencias identificadas en la matriz, que son los procesos agregadores de valor de la entidad, deben reflejarse en la estructura orgánica del modelo de gestión. A pesar de la importancia de estas herramientas para delimitar el rol, las competencias y productos y servicios de cada entidad; en algunos casos la aprobación por parte de SENPLADES de la matriz y el modelo consistía en un requisito burocrático previo a acudir al Ministerio de Relaciones Laborales para definir su estructura orgánica y del Estatuto orgánico por procesos (Norma técnica de desconcentración, 2013: Art.21 y 22). Cada cartera de Estado de la Función Ejecutiva, que tenía a su cargo determinada prestación de servicios, debía contar con un informe aprobatorio por parte de SENPLADES para poder gestionar los recursos humanos (Ministerio de Relaciones Laborales) y económicos (Ministerio de economía) para cumplir con lo planificado (Torres, 2016:18):

Gráfico 8: Proceso de reforma institucional



Esta mirada mecanicista decantó en que muchas de las atribuciones y productos que se registraban en la matriz daban cuenta de formulaciones comunes de diseño: implementación, monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas públicas, planes, programas y proyectos, generación de conocimiento estratégico y sistemas de información y provisión de servicios. La especificidad de productos y servicios puntuales que, finalmente eran los que llegan a la ciudadanía, no eran detallados por la entidad ni requeridos por SENPLADES.

La matriz y el modelo hubieran permitido fomentar un mayor desarrollo de contenidos interculturales y mecanismos de intervención plurinacionales en los sectores que brindan servicios sociales a la ciudadanía desde el gobierno central (educación y salud). No obstante, esta razón de ser, mecánica y funcional (útil, operativa) de un proyecto político particular (campana mediática del presidente, acciones de visibilización del gobierno más que reformas profundas, etc.), se iba alejando cada vez más de la necesidad de repensar la razón de ser de las instituciones enfocadas hacia la consecución de los objetivos de desarrollo nacional (reducción de la pobreza, cambio de la matriz productiva, etc.), y a hacer efectivos los mandatos constitucionales.

Desde estas herramientas de rediseño institucional hubiera sido posible potenciar el carácter plurinacional e intercultural del Estado, es decir, la SENPLADES pudo cumplir un rol importante para institucionalizar la plurinacionalidad en los dispositivos y diseños institucionales.

Esta ausencia de elementos plurinacionales e interculturales en la definición institucional, da cuenta de la falta de interés político para avanzar en esta línea. Se pudo determinar la obligatoriedad de los ministerios sectoriales de incluir el carácter

plurinacional e interculturalidad del Estado como un eje vertebrador de su diseño institucional, del modelo de gestión y en la pertinencia de sus productos y servicios.

Para la elaboración de la matriz de competencias y del modelo de gestión existían “sectorialistas” en SENPLADES, funcionarios/as que se especializaban en revisar estos instrumentos por cada sector; para ello se realizaban reuniones técnicas y políticas permanentes en las cuales se diseñaba una institucionalidad funcional a los objetivos del gobierno, es claro en este sentido, que aunque parecería una herramienta técnica “neutra”, lo que se hacía era instrumentalizar la estructura de la Función Ejecutiva para los objetivos de la “Revolución ciudadana”, de la presidencia. Por lo tanto, las matrices de competencias generadas por SENPLADES, en base a las cuales se reajustó la estructura institucional del Ejecutivo, fueron utilizadas como si fueran neutras y objetivas, sin embargo, estaban pensadas desde el poder, desde una jerarquía, desde un interés político específico y con fines claros, reformar el Estado para fortalecer y centralizar el poder del gobierno central.

3.3.4. Creación espacios de coordinación intersectorial

En el diagnóstico inicial realizado por SENPLADES, respecto a la situación del Ejecutivo, otro de los elementos que llamó la atención fue la poca articulación de la administración pública, la falta de espacios de diálogo y de coordinación interinstitucional (Decreto ejecutivo Nro. 726).

Frente a este análisis, la SENPLADES creó espacios de coordinación intersectorial denominados “Consejos sectoriales de política”, instancias dirigidas por el Ministerio coordinador de cada sector y donde se buscaba articular a los Ministerios sectoriales pertenecientes a los ocho ámbitos que se estructuraron (Decreto ejecutivo Nro. 726):

- Ministerio Coordinador de Sectores estratégicos
- Ministerio Coordinador de Política económica
- Ministerio Coordinador de Desarrollo social
- Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad.
- Ministerio Coordinador de Seguridad
- Ministerio Coordinador de Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados
- Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural
- Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano.

La idea era que estas instancias permitan retroalimentar intersectorialmente las acciones de cada ministerio, debatir lineamientos estratégicos, formular y aplicar políticas públicas interministeriales, coordinar acciones y evitar duplicar esfuerzos por parte de las entidades que conforman el Ejecutivo. Los ministerios coordinadores no eran ejecutores, y por lo tanto no podían desconcentrarse, ni tener entidades adscritas, solo articulaban la gestión de sus entidades coordinadas (SENPLADES 2012:17).

“Los ministerios tienen todavía una mirada solo desde su sector, y hacen la política pública de manera individual, porque el concepto de los ministerios coordinadores es nuevo, no lo han sabido explotar bien, pero es el espacio perfecto para decirles vean tenemos temas en los que debemos trabajar en conjunto, en este tema como nos juntamos todos los ministerios, pero esto depende de la idea de quien está a la cabeza, que entienda cual es el sentido del ministerio coordinador para pensar la intersectorialidad, porque creo que a veces están funcionando más como policías, para supervisar. Para muchos la solución

no pasaba por crear una nueva institución para articular los trabajos.” (Entrevista 11, funcionaria pública, comunicación personal, lunes 19 de mayo de 2014).

En este sentido, se pueden nombrar algunos ejemplos de acciones de diferentes entidades que lograron ser articulados. Para el caso del sector de seguridad y justicia el equipo trabajó articuladamente con: Ministerio Coordinador de Seguridad, MININTER (Policía Nacional), MJDHC, y la SNGR. Desde enero del 2011, dichas entidades conformaron un equipo interministerial para elaborar una propuesta articulada e integral de prestación de servicios desconcentrados territorialmente. Para ello, previo a generar mecanismos de articulación era importante afinar el trabajo a nivel interno con cada entidad (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018).

Se logró articular los servicios de la Policía Nacional con los servicios de Justicia (Consejo de la Judicatura) a nivel territorial con la creación de Unidades de Policía Comunitaria Compuesta (UPC). Estas unidades brindaban el servicio de una UPC simple tipo A o B del MININTER, con la integración de Centros de Mediación y Jueces de Paz del MJDHC. Por otro lado, se integraron las Unidades de Vigilancia Comunitaria del MININTER con Unidades Judiciales Penales de Flagrancia, Contravenciones e infracciones, así como con los Centros de Contraventores y Unidades de Aseguramiento Transitorio del MJDHC que facilitarían la detención mientras se esperaba la audiencia con el Juez. De esta manera se garantizaba la integralidad de la prestación de los servicios de seguridad y justicia, generándose además un primer criterio de racionalización de recursos (SENPLADES, 2011).

“Los servicios de investigación de la policía nacional se articulan con la Fiscalía a través de los siguientes servicios complementarios: laboratorios de criminalística, medicina legal y morgues a cargo del Ministerio del Interior (en Quito y Guayaquil). Laboratorios de criminalística en el resto del país a cargo del Ministerio del Interior. En el resto de los Comandos Distritales: Medicina Legal y

morgues a cargo de la Fiscalía responsable de la infraestructura, equipamiento y mantenimiento mensual.” (SENPLADES, 2013).

De la misma manera, en ciertos casos puntuales en los territorios se lograron articular prestaciones de servicios entre el MINEDUC y el MSP. Al haber realizado el nuevo modelo de prestación de servicios de estas entidades se definió que los médicos que laboraban dentro de las instituciones educativas pasaban a formar parte del MSP y estos deberían articular acciones con los Centros de Salud para la cobertura de estas prestaciones a los/as estudiantes de las unidades educativas:

“La Escuela Mercedes de Jesús Molina trabaja de manera coordinada con el Ministerio de Salud, por ejemplo, en atención odontológica a estudiantes, mantienen sesiones en las comunidades para informar sobre prevención de enfermedades. Un problema que evidencian desde su sector de trabajo es que niños y niñas pasan solos en el hogar, porque sus padres trabajan, por tanto, no hay quien les ayude en sus procesos pedagógicos. Otros problemas están asociados a la falta de agua potable, pozos sépticos, por lo cual tienen que trabajar conjuntamente con el Ministerio de Salud.” (Ayuda memoria, Distrito Joya de los Sachas, 27 de septiembre de 2012).

A pesar de lo interesante de esta instancia intersectorial, no se le dio el suficiente peso político, más allá de la elaboración de dos documentos (uno teórico y otro con insumos para su aplicación) y de nombrarla en todas las reuniones; su ejecución en la práctica se limitó a las voluntades locales, quienes en algunos casos la aplicaron mientras SENPLADES coordinaba su realización, pero poco a poco fueron perdiendo constancia (Entrevista 7, funcionaria pública, comunicación personal, jueves 23 de abril de 2015).

3.4. La desconcentración del Ejecutivo en los territorios

Como parte del proceso de Reforma institucional y en el marco discursivo de “acercar el Estado a los ciudadanos” el equipo de la Subsecretaría de Cambio Institucional empezó a trabajar en la territorialización de las instituciones de la Función Ejecutiva a través del proceso de desconcentración.

Amparados en el mandato constitucional que dispone que corresponde al presidente de la república dirigir la administración pública en forma desconcentrada (Constitución 2008, Art. 147 numeral 5), que el Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos (Constitución 2008, Art. 85 numeral 1), que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación (Constitución 2008, Art. 227); en el discurso oficial del gobierno ecuatoriano, la desconcentración suponía un proceso de reorganización “administrativa territorial” que permitiría “distribuir equitativamente la presencia de las entidades del Ejecutivo a lo largo del país, con el objetivo de redistribuir el poder y la toma de decisiones, y acercar el Estado y sus servicios a la ciudadanía” (Entrevista 7, funcionaria pública, comunicación personal, jueves 23 de abril de 2015).

Estos lineamientos quedaron explícitos primero en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 que estableció como objetivo estratégico del país (Objetivo 12) “Construir un Estado democrático para el Buen Vivir” y define como política “... reformar el Estado anterior y avanzar hacia un Estado policéntrico, desconcentrado y descentralizado con fuerte presencia del Ejecutivo en los territorios.” (SENPLADES, 2008:77). Y posteriormente en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 que señalaba como

Objetivo 1: “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular”, mediante “El Estado en los territorios y los servicios públicos”, permitiendo contar con un mecanismo “para generar un desarrollo equitativo y equilibrado en el país...” (SENPLADES, 2015:29).

A nivel técnico y político, la desconcentración se justificó como una “necesidad” frente al centralismo estructural bajo el que se consolidó la república ecuatoriana que concentró la institucionalidad y la planificación en Quito, Guayaquil y Cuenca, dejando al resto del país supeditado a las decisiones y directrices emitidas en estos “polos de desarrollo” (SENPLADES, 2011:15).

Esta concentración de recursos en las ciudades más grandes creó metrópolis que atraían la migración interna y que crecían sin orden ni planificación dando lugar a asentamientos humanos en zonas no planificadas y sin servicios básicos, la presencia de invasiones en propiedad privada o en zonas de reserva natural no destinadas a vivienda, entre otros (Torres y Maldonado, 2007:10-13). El Estado concentrado se caracteriza por que sus funciones administrativas y el poder de decisión se ejercen desde el nivel central (De la Vallina, 1961:87).

Bajo este diagnóstico, el gobierno de la “Revolución ciudadana” plantea la necesidad de desconcentrar la presencia del Ejecutivo para consolidar un Estado policéntrico “...cercano a las características, necesidades y potencialidades de los diferentes territorios, excluidos históricamente de una relación directa con el Estado central.” (Entrevista 3, funcionario público, comunicación personal, miércoles 8 de abril de 2015).

Para entender esta política es importante señalar que, el sistema jurídico-organizativo de la administración pública se estructura en base a la distribución de competencias y atribuciones, a través de diferentes mecanismos entre los que se encuentra la desconcentración (De la Vallina, 1961:80). Las competencias determinan el ámbito de

acción legal de una entidad administrativa, es decir, la función que cada entidad tiene que cumplir (García, 1964: 245).

La Administración pública para cumplir con sus funciones no puede recurrir exclusivamente a los órganos centrales siendo necesario, como principio organizativo, distribuir las competencias a las unidades que desarrollan su actividad en territorios específicos (De la Vallina, 1961:81). Estas funciones pueden atribuirse hacia otros organismos jurídicamente distintos del gobierno central como pasa en la descentralización, o a entidades de una misma persona jurídica (ya sean centrales o locales), como ocurre con la desconcentración, siempre manteniendo la diferenciación jerárquica (De la Vallina, 1961:81-83).

Esta asignación de funciones hacia otros niveles administrativos tiene, inicialmente, como finalidad mejorar la organización de la administración pública. No obstante, más allá de estos elementos de carácter administrativo, tenemos también dinámicas de centralización-descentralización y concentración-desconcentración del poder estatal, que se encuentran inmersas en estas relaciones “jurídico-administrativas”. Así, la desconcentración también implica transferir el poder de decisión en relación con las atribuciones o competencias que se asignan (García, 1964: 246).

Es decir, la desconcentración es el traslado de ciertas competencias técnicas y administrativas para la toma de decisiones, de un nivel jerárquico superior hacia un nivel inferior, que por su ubicación puede ejercer mejor determinadas atribuciones en un territorio (Rebaza et. al., 2016:557). De esta manera la administración pública cumple su rol de prestar servicios y llevar a cabo acciones de política pública en los diferentes niveles territoriales (Alba, 2008:19).

Este mecanismo plantea dos objetivos, por un lado acercar la prestación de servicios a los territorios, por otro lado, descongestionar al poder del nivel central, no obstante, las entidades desconcentradas forman parte de la centralización administrativa (es decir del

gobierno central), pero sus unidades desconcentradas ejercen sus competencias y atribuciones fuera del centro geográfico en donde se localiza el poder central (Alba, 2008:19).

A nivel mediático, el proceso de desconcentración apuntaba hacia “el Estado a tu lado”, “el Estado en los territorios”, a través del fortalecimiento del gobierno central en las localidades. Es decir, los Gobiernos Autónomos Descentralizados no formaban parte de esta propuesta, lo que generó fuertes tensiones con los niveles locales.

Considerando que las políticas se concretan a través de acciones o dispositivos tangibles, que regulan un sector de la sociedad o una actividad (Fontaine, 2015: 25), en el caso de la política de nuestro análisis, se estaba regulando los territorios. La planificación territorial (¿qué se va a ordenar?, ¿para qué se va a ordenar?, ¿cómo se va a ordenar?), estableció una direccionalidad en la acción del poder estatal, que planteaba fortalecer la presencia del “Estado en los territorios”. El gobierno priorizó la política pública de desconcentración por sobre otras alternativas, entre las que estaba el fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Si bien la planificación nacional, ejercida a través del Plan Nacional de Desarrollo, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, y los ministerios sectoriales, es competencia exclusiva del gobierno central, que es quien dispone la forma en que la Función Ejecutiva se organiza institucional y territorialmente (COPFP, 2010: Art.10). La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial a nivel regional, provincial, cantonal y parroquial es competencia exclusiva y obligatoria de los gobiernos autónomos descentralizados, por supuesto en articulación y coordinación entre niveles de gobierno, en atención a la planificación nacional y en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (COPFP, 2010: Art.11 y 12).

A nivel técnico, en el caso ecuatoriano, la desconcentración se conceptualizó como la transferencia de funciones, responsabilidades y recursos (humanos, físicos, financieros y tecnológicos), de una entidad administrativa del nivel nacional a otra jerárquicamente dependiente (nivel zonal, distrital, circuital), siendo la primera la que mantenía la rectoría y aseguraba su calidad y buen cumplimiento (Decreto Ejecutivo 878, 8 de febrero de 2008).

En este lenguaje objetivo y técnico-racional se oculta la naturaleza política de las acciones (sean estas políticas públicas, administración estatal, planificación, etc.) que dan cuenta de una forma específica de gobierno y de los intereses de un orden administrativo estatal que regula el orden interno encaminado hacia un objetivo definido (Shore, 2010:30). Más allá de esta noción “legal y técnica” que se presentaba oficialmente, la desconcentración se constituyó en: “... un mecanismo de modelamiento del territorio... que permitió indagar en la configuración o reconfiguración del relacionamiento Estado-población por medio de sus prácticas.” (Torres, 2016:18).

Estas construcciones conceptuales y metodológicas, aunque desde el poder estatal se presentan como dotadas de neutralidad, llevaban un direccionamiento de por medio, la forma en la que se “definían” los problemas y se “determinaban” soluciones, que parecerían ser técnicas racionales y medidas naturales, representaban los intereses políticos de un Estado concreto (Shore, 2010:34).

La desconcentración se conceptualiza en el marco de la reforma de las instituciones del Estado llevada a cabo por la “Subsecretaría de Cambio Institucional” y no en el contexto de la planificación territorial o de la “Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial o Políticas Públicas” desde donde se había elaborado la Estrategia Territorial Nacional, herramienta donde se detallaba el ordenamiento territorial e identificaba las principales intervenciones, los proyectos estratégicos en los territorios, e incluía la desagregación y territorialización de indicadores que servían de sustento para el diseño de políticas públicas en función de la diversidad del país.

Es decir, el acercamiento del Estado a las localidades, a la ciudadanía, no se planteó como un tema de la planificación territorial, sino desde el cambio institucional del Ejecutivo (bajo su lógica, organización, mecanismos, configuración espacial, objetivos, etc.):

“La organización del Estado se hizo bajo una lógica de centralización que condujo precisamente a un autoritarismo tenaz porque es el Estado el que está presente en todo, no hay espacio para la sociedad, es el Estado el que centraliza todo. Entonces si antes había iniciativas interesantes por ejemplo de educación con pedagogías innovadoras, había un desarrollo pedagógico interesante, ahora se maneja una sola propuesta educativa basada en la calidad, la excelencia; sin considerar lo que dice en la Constitución respecto al nuevo tipo de relación basada en la diversidad, en la relación con la naturaleza con la pacha mama, el *sumak kawsay*. Hemos transformado la educación en una fábrica de profesionales que salen al mercado capitalista para fortalecer las empresas etc.” (Entrevista 8, dirigente indígena, comunicación personal, martes 13 de mayo de 2014).

A la desconcentración se dedicaron varias horas de cadenas televisivas denominadas “enlaces ciudadanos” y que eran dirigidos por el presidente Rafael Correa desde 20 de enero de 2007 hasta el sábado 20 de mayo de 2017, realizándose un total de 523 enlaces, en lo que se calificó como un mecanismo de “rendición de cuentas”²⁷.

En este contexto, se trabajó en diferentes líneas complementarias para organizar la desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador y direccionar su implementación desde el año 2009. Para el equipo que estuvo a cargo del proceso de desconcentración, los avances conseguidos hasta ese momento en este tema pueden sintetizarse en los siguientes hitos (Entrevista 3, funcionario público, comunicación personal, miércoles 8 de

²⁷ Fuente: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/05/20/nota/6190564/sabatina-523-pone-hoy-fin-ciclo-rafael-correa>

abril de 2015; Entrevista 2, funcionaria pública, comunicación personal, lunes 6 de abril de 2015):

- Niveles desconcentrados y facultades diferenciadas, es decir, la conformación de unidades de planificación desconcentradas con atribuciones y facultades específicas para cada nivel, pero siempre en dependencia del nivel central.
- Definición de tipologías de desconcentración de las entidades del Ejecutivo.
- Distribución del Ejecutivo en el territorio, donde se especificaba qué unidades desconcentradas iban a estar en qué territorios.
- La relocalización, entendida como el traslado de la oficina matriz de una institución fuera de la capital de la República.

Por un lado, la desconcentración facilitaba la entrega de servicios directos del Estado en el territorio lo que legitimaba su existencia y acción; pero, por otro lado, disciplinaba a la población, sin mediaciones, gracias a la publicidad sobre la readecuación de las instituciones y servicios públicos a las necesidades territoriales (Torres, 2016:42).

La desconcentración normalizaba y regulaba a la sociedad mediante la generación de instituciones e instancias de coordinación y centralización, y en el plano de la vida cotidiana a través de la acción y el efecto que los servicios públicos creaban en el territorio (Torres, 2016:35). La estrategia fue la de generar al mismo tiempo sujeción y subjetivación, control y flexibilidad, disciplina y libertad en la población, de allí su eficacia, quedando establecido el rol del control y autoridad sobre los que ejecutaban y actuaban (Torres, 2016:35).

Este proceso tiene implícito la construcción de un tipo de relacionamiento con las localidades, en tanto “... acondiciona el territorio y reconfigura las instituciones públicas para intervenir en el medio.” de forma planificada y calculada (Torres, 2016:38). Así, la

desconcentración y por lo tanto el Ejecutivo diseñaba el tipo de instituciones y servicios públicos que se prestaban en el territorio, pero además las unidades territoriales sobre las que se trabajaba; implementaba, construía, trasladaba, modificaba y operaba (desde los ministerios y secretarías nacionales).

3.4.1. Niveles desconcentrados y sus facultades diferenciadas

Para la SENPLADES uno de los mayores problemas de la gestión y prestación de servicios por parte del Estado estaba relacionado con el caos de la administración territorial provocado por la poca presencia o incidencia de las entidades de la Función Ejecutiva a nivel local (SENPLADES, 2011a:4). Mediante el proceso de desconcentración y la conformación de diferentes unidades desconcentradas de planificación se buscó ordenar y homologar la presencia de las instituciones a nivel nacional (Norma técnica de desconcentración, 2013: Art.6).

Es decir, el Estado central generó su propia lógica de interacción con la población, a partir de las unidades de planificación que fueron consideradas como “los territorios de intervención”, más allá de la existencia de una división político administrativa, gobiernos autónomos descentralizados, nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, que manejaban otra lógica de organización territorial.

Bajo el argumento de “distribuir la presencia del Ejecutivo” en los territorios, la SENPLADES, en su calidad de entidad rectora de la planificación nacional, estructuró toda una “configuración espacial en sí misma” (Torres, 2016:38), y otra vez, retomando el mito fundacional del “nuevo Estado”: “nuevas” unidades de planificación, un “nuevo territorio”, desde el cual se podía “prestar servicios públicos con calidad y eficiencia”,

“acercar el Estado a los territorios” pero además regular y controlar a la población desde sus propios espacios.

Este proceso se presentó como resultado del análisis técnico de las características territoriales y poblacionales; este análisis técnico fue vinculado desde el poder con el saber científico desde sus diferentes ramas, alegando que desde ahí se configuraba al territorio como objeto de conocimiento, para identificar las “... formas más idóneas de acercar el Estado a la población...” (Torres, 2016:39).

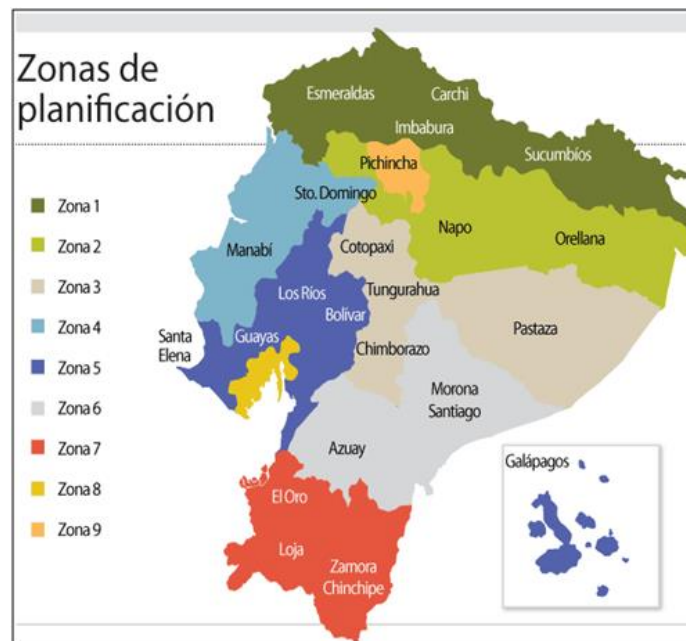
Este argumento, sustentado en el discurso del gobierno, en base a criterios técnicos y “científicos” (enmarcándoles dentro del mismo accionar) fue utilizado también para deslegitimar y reducir las resistencias que podían generarse desde los gobiernos locales, pero también desde la ciudadanía, no consultada (Torres, 2016:39).

A través de esta medida se definió un nuevo mapa, estructurado en base a los niveles de desconcentración territorial: 9 Zonas (provincias con proximidad geográfica, cultural y económica), 140 Distritos (que coincidían con un cantón (municipio) o mancomunidad de cantones (municipios); y, 1134 Circuitos (constituidos por un conjunto de establecimientos prestadores de servicios) “...a través de los cuales se garantizaba la cercanía de las entidades del Ejecutivo a la ciudadanía y la articulación entre la gestión nacional y territorial...” (SENPLADES, 2011a: 24-29; Decreto Ejecutivo Nro. 357, 2010):

- Zona 1: Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos
- Zona 2: Provincias de Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo y Orellana
- Zona 3: Provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo
- Zona 4: Provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas
- Zona 5: Provincias de Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón), Los Ríos, Santa Elena, Bolívar y Galápagos
- Zona 6: Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago
- Zona 7: Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe

- Zona 8: Cantones Guayaquil, Durán y Samborondón
- Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito.

Gráfico 9: Zonas de Planificación Nacionales



Fuente: Consultado en: <https://www.planificacion.gob.ec/3-niveles-administrativos-de-planificacion/>

Visitado el 27 de junio de 2016.

Se establece que a nivel central se ejercen las facultades de rectoría, planificación, regulación y control (Norma técnica de desconcentración, 2013: Art.3); las administraciones zonales ejercían las facultades de planificación, coordinación y gestión; a nivel de distritos las facultades de coordinación y gestión y a nivel de circuito únicamente la de gestión (SENPLADES, 2011a:19).

No obstante, en esta definición funcional no se especificó la incidencia de los niveles territoriales en la planificación nacional o en las políticas públicas. A pesar de que la idea originaria planteaba que las unidades desconcentradas debían tener posibilidad de tomar decisiones de aplicación territorial y de retroalimentación nacional, como “... un ejercicio de redistribución del poder a nivel nacional y subnacional, que busca superar los obstáculos de tipo administrativo, técnico e incluso político para garantizar la presencia del Estado en los territorios” (Torres, Sandoval, Salcedo; 2014: 3); la desconcentración siguió ejerciendo la rectoría de las políticas públicas exclusivamente en el nivel central, es decir, los lineamientos principales se emitían desde la oficina matriz, sin mayor participación de los territorios, tal cual había funcionado el manejo histórico del poder.

En este punto, amerita señalar que, en la conformación de estas unidades administrativas de planificación, la sola visibilización de la presencia de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades hubiera incidido en generar lecturas distintas sobre los retos que autoridades y funcionarios/as públicos debían enfrentar con base en un conocimiento riguroso del carácter plurinacional e intercultural del Estado:

Tabla 4: Presencia de nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios en las zonas de administración

Zona	Provincias	Presencia de pueblos y nacionalidades
1	Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos	Chachi, Awa, Épera, pueblo afroecuatoriano, Otavalo, Karanki, Kayambi, Cotacachi, Natabuelas, Siekopai, Siona, Cofán, por colonización kichwa y Shuar.
2	Pichincha, Napo, Orellana	Waorani, Naporuna, Kichwa de Pastaza en expansión, Pueblo Afroecuatoriano.
3	Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza	Panzaleo, Kisapinchas, Salasacas, Chibuleo, Tomavela, Puruhá, Waorani, Tzápara, Shuar, Shiwiar, Andoas, Achuar, Kichwas de Pastaza.

4	Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas	Montubios, afrodescendientes, Tsáchila.
5	Península de Santa Elena, Guayas, Bolívar, Los Ríos	Manta, Huancavilca, Puná, Afroecuatorianos, Waranka, Montubios.
6	Azuay, Cañar, Morona Santiago	Kañari, Shuar, Achuar.
7	El Oro, Loja, Zamora Chinchipe	Montubios, Saraguro, Shuar.
8	Cantones Guayaquil, Durán y Samborondón	Afroecuatorianos, migraciones de pueblos y nacionalidades diversas especialmente de la Sierra central y Esmeraldas.
9	Distrito Metropolitano de Quito	Migraciones de pueblos y nacionalidades diversas especialmente de la Sierra central y norte.

Elaboración: propia. Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE).

Sin embargo, esta perspectiva nunca se consideró desde el proceso de desconcentración. Si en los ministerios rectores se hubiera tomado la decisión política de integrar instrumentos y herramientas de conocimiento del carácter plurinacional e intercultural; desde las administraciones zonales, que tenían facultades de planificación y coordinación, se hubieran generado otros mapas y modificaciones en las acciones territoriales.

No obstante, en ningún caso se reconoció la relación entre comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades respecto de los territorios donde habitaban y los límites naturales, culturales, de identidad y simbólicos que los determinaban independientemente de las fronteras establecidas por la división política o por la planificación administrativa del Estado. Perdiéndose una oportunidad interesante en el

marco de la planificación estatal que, a la larga, como se analizará en el capítulo siguiente, acentuaría la falta de acceso de estas poblaciones a los servicios.

3.4.2. Tipologías de desconcentración

Para llevar adelante el proceso de desconcentración de la Función Ejecutiva, la SENPLADES diseñó “tipologías de desconcentración”, en las que se clasificó a las entidades según la presencia territorial que, en el marco de la reforma de Estado, debían tener (SENPLADES, 2011a: 24-29). La adscripción a una tipología dependía de las competencias y características de la entidad y del tipo de servicios que prestaban; bajo estos criterios el equipo determinó qué instituciones tenían roles exclusivos del nivel nacional, cuáles debían ser resueltos con la participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y cuáles debían ser prestados directamente en los territorios por el gobierno central (SENPLADES, 2011a: 24-29).

Así se definieron cuatro tipos de entidades: a) Privativas, b) Alta desconcentración, baja descentralización; c) Alta descentralización, baja desconcentración y d) Sectores estratégicos (Norma técnica de desconcentración, 2013: Art.10):

a) Tipología 1: Sectores privativos: defensa, relaciones internacionales y comercio exterior, justicia y derechos humanos, gobierno y policía, registro civil, política económica, tributaria, aduanera, fiscal y monetaria. Estas competencias se delimitaron como exclusivas y estratégicas del gobierno central (establecidas constitucionalmente), no se descentralizaban y se desconcentraban solo hasta el nivel zonal (Norma técnica de desconcentración, 2013: Art.11).

b) Tipología 2: Sectores con alta desconcentración y baja descentralización: trabajo y empleo, educación, salud, industrias. Estos ministerios tenían un alto nivel de

desconcentración de sus competencias (a nivel de distritos y circuitos) para “...articular sus procesos, productos y servicios en los niveles territoriales más desagregados y la garantía efectiva de derechos ciudadanos.”; si bien se contempla la descentralización de importantes competencias de su responsabilidad, se enfatiza en su proceso de desconcentración (Norma técnica de desconcentración, 2013: Art.12).

c) Tipología 3: Sectores con alta descentralización y baja desconcentración: agricultura, ganadería, acuacultura y pesca; ambiente; turismo; cultura; deporte; desarrollo urbano y vivienda; inclusión económica y social; planificación. Estas entidades de acuerdo a la Constitución de 2008 debían transferir parte de sus competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, y presentar estructuras de desconcentración a nivel zonal (SENPLADES, Reforma democrática, 2011a: 27)

d) Tipología 4: Sectores Estratégicos: electricidad y energías renovables, minas y petróleos, transporte, obras públicas, y agua, es decir, los sectores definidos en la Constitución de 2008 como estratégicos. Estos sectores cuentan para su funcionamiento con agencias especializadas de regulación y control y con empresas públicas; por consiguiente, el proceso de desconcentración, no opera en las estructuras ministeriales, sino en las agencias de regulación y control y en las empresas públicas (Norma técnica de desconcentración, 2013: Art.14).

A través de estas tipologías quedaban definidas las entidades en las que no podían tener ninguna intervención los gobiernos locales, pero tampoco la ciudadanía, y en donde ya no se tomó en cuenta las garantías constitucionales ni aquellas emanadas de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos. A primera vista queda claro que, los sectores que eran estratégicos y privativos para el Estado central, se encargaban de aquellas competencias que incidían de manera directa en el modelo económico y el control social, en donde la participación quedó mermada.

Esta instrumentalidad en torno a la política de desconcentración, marcada en todas las herramientas y procesos revisados, permitió administrar, regular y “cambiar” los ámbitos superficiales del Estado, establecer un orden y legitimar las decisiones tomadas por parte del gobierno (Shore, 2010:32). Son acciones “... cargadas de simbolismo con sentidos diversos para los múltiples actores involucrados.” (Shore, 2010:32), en nuestro estudio de caso respecto a la plurinacionalidad, queda claro de que para el gobierno de la “Revolución ciudadana” lo plurinacional se enmarcaba en el ámbito de la cultura y el patrimonio, a los que incluso se le dio un tinte folclorista, es decir, la profundidad de este planteamiento, que se refería también a las formas de manejo económico, a las políticas e salud, educación, de intervención de los sectores estratégicos, no llegó a comprenderse.

De modo que el problema no es, en el momento actual, el discurso en torno a la existencia del Estado plurinacional (que ya es un hecho a nivel normativo), sino las acciones concretas que, desde la política pública permiten “...el concurso de todos los grupos sociales en las decisiones del manejo de recursos naturales y en la particularidad de asuntos precisos que atañen a cada pueblo” (Antonio Vargas citado por López, 1993:45).

3.4.3. La distribución del Ejecutivo en el territorio

Paralelamente a la definición de las unidades de desconcentración (zonas, distritos y circuitos) y de las tipologías según las cuales las instituciones caracterizarían su presencia territorial; se definió la Distribución del Ejecutivo en el Territorio (DET) (Entrevista 3, funcionario público, comunicación personal, miércoles 8 de abril de 2015).

El DET detallaba la ubicación de las oficinas ministeriales desconcentradas a lo largo del territorio nacional, según se argumentaba para “... evitar la conformación de nuevos focos centralizados en las capitales de provincia o en ciudades específicas.” (Entrevista 3, funcionario público, comunicación personal, miércoles 8 de abril de 2015). Que forma más eficiente de ejercer control administrativo y social para incidir en las prácticas sociales de la vida cotidiana de la población (Asad, 1992 en Gledhill, 2000:42), que este en el que se determinaba qué entidades tenían que estar en los rincones más pequeños del país (y cuáles no), qué tipo de institucionalidad y en qué número iba a estar en contacto con la población.

Tabla 5: Presencia territorial del Ejecutivo antes y después de la DET

Institución	Antes (catastro)	Con la DET	Variación de institucionalidad
Justicia	1	8	7
Riesgos	22	22	0
Transparencia	3	4	1
MRECI	3	6	3
Gobierno	22	22	0
Educación	160	124	-36
MIES	24	23	-1
MIDUVI	26	24	-2
SENAMI	2	4	2
Salud	194	124	-70
Relaciones laborales	32	23	-9
MAGAP	29	22	-7
MIPRO	5	22	17
MINTUR	16	22	6
MTOP	26	23	-3
Ambiente	30	22	-8
Cultura	20	22	2
Deportes	24	7	-17
Minas y petróleos	15	27	12
SENAGUA	13	9	-4
Finanzas	1	2	1
SPMSPC	15	23	8

SENPLADES	7	8	1
Total	689	593	-97

Fuente: Proceso de Reforma del Estado 2009, información recogida por la Subsecretarías zonales de SENPLADES y consolidado por el equipo de la matriz en el 2010.

Se había realizado un esfuerzo sin precedentes para que el Ejecutivo llegara a los territorios, se había invertido una gran cantidad de presupuesto, pero todas las decisiones respecto a qué hacer, dónde hacer, cómo hacer, se definieron desde el gobierno central; y ahí se vuelve claro lo señalado por Asad, respecto a que los Estados fuertes que han conseguido “... la profunda regulación de la vida social (personal) mediante la ley...” y que han perfeccionado sus mecanismos de manipulación y de control administrativo y social, no tienen por qué recurrir a la violencia y a la represión (Asad, 1992 citado en Gledhill, 2000:42).

El impresionante trabajo que se hizo, en términos de acercarse a territorios en los que nunca antes el Estado había tenido ninguna presencia, que desde el discurso oficial “... buscaba responder a los requerimientos de un desarrollo armónico del territorio, que no fue anteriormente atendido por la institucionalidad estatal.” (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015); pudo haber tenido un correlato interesante desde lo local, si el trabajo hubiera sido articulado con gobiernos autónomos y con la población. No obstante, abrir oficinas en los territorios no es sinónimo de desarrollo armónico, si fuera así la administración estatal en Quito, Guayaquil y Cuenca sería perfecta y en realidad tiene los mismos problemas que en otras partes.

La SENPLADES a través de la DET definió el tipo de institucionalidad de cada ministerio y secretaría nacional y su ubicación en los territorios, apuntando a fortalecer una estructura nacional policéntrica, según el equipo técnico fundamentado en criterios de equidad territorial, pero por supuesto también en base a los requerimientos del gobierno en torno a la administración de los territorios (Entrevista 3, funcionario público,

comunicación personal, miércoles 8 de abril de 2015; Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015). En definitiva, el “diseño institucional” se tradujo en la creación o la readecuación de las instituciones para facilitar la intervención del Estado en el territorio.

Finalmente, más allá del cambio institucional emprendido, como ha señalado Gramsci la Antropología y la tradición occidental del análisis político ha puesto demasiado énfasis en el Estado y sus instituciones, cuando las relaciones de poder en una sociedad, van mucho más allá de esto (Gledhill, 2000:44).

Aunque la estrategia comunicacional que se manejó en torno a este proceso difundió que no se incrementó el número de instituciones y que, por el contrario, tuvo lugar una reestructuración y organización de la presencia local de las entidades.” (Entrevista 3, funcionario público, comunicación personal, miércoles 8 de abril de 2015), la reforma democrática del aparato estatal, implicó la creación de nuevas instituciones como los ministerios coordinadores, coordinaciones zonales, entre otras, y por lo tanto si se evidencia un incremento de las carteras de Estado: “... si al final de la administración de Lucio Gutiérrez, en el año 2005, existían 16 ministerios y 3 secretarías, en el año 2015, durante el gobierno de la Revolución Ciudadana se registraron 28 ministerios y 8 secretarías.” (Torres, 2016:41). No obstante, queda claro que un adecuado balance debería incluir el número exacto de ODR que fueron eliminados o fusionados y que también formaban parte de la institucionalidad estatal.

En este punto del relato, sobre lo trabajado hasta ese momento en relación con el proceso de Reforma del Estado y de la desconcentración, desde la presidencia se solicitó la creación de unidades territoriales más cercanas a la población y que serían denominadas como distritos y circuitos (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015); este es el antecedente para el diseño de la política de “Implementación integral de Distritos y Circuitos Administrativos de Planificación del Buen Vivir”. Así, se comenzó a dotar de sentido a estas unidades desconcentradas, se

definió su conformación territorial y el número de circuitos y distritos que se crearían en el territorio nacional, proceso de diseño que se analizará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO IV

DEL DICHO AL HECHO: DE LA NORMA CONSTITUCIONAL A LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS “DISTRITOS Y CIRCUITOS ADMINISTRATIVOS DE PLANIFICACIÓN”

Introducción

La reforma del Estado y la gestión estatal desconcentrada que han sido analizadas ya en el acápite anterior, constituyen el contexto en el cual se formuló la política pública denominada “Implementación integral de Distritos y Circuitos Administrativos de Planificación del Buen Vivir”.

Esta política se caracterizó por ser del nivel nacional, pero a su vez definía lineamientos y determinaba la prestación de los servicios públicos de tres entidades del sector de desarrollo social (salud, educación, desarrollo infantil) y dos del sector de seguridad y justicia (policía nacional y justicia).

Con base en estos elementos, en el presente capítulo se examina pormenorizadamente el proceso de formulación de la política de Implementación de Distritos y Circuitos en el marco de la construcción del Estado plurinacional ecuatoriano. El análisis de las políticas públicas desde la Antropología parte de la consideración de que el Estado contemporáneo es permanentemente “... experimentado, rehecho y deshecho...” a través de la práctica y el espacio de las políticas públicas (Franzé, 2013:14), en donde se evidencian las interrelaciones y los conflictos entre individuo-Estado-sociedad (Shore, 2010:31).

Es decir, se pretende avizorar la complejidad que envuelve a las políticas públicas, a través del análisis de los aspectos procedimentales y metodológicos de su formulación, entre ellos: el trabajo diario de los equipos técnicos, los problemas que afloran en este proceso, las relaciones interculturales, la forma en la que se encuentra la información, las relaciones técnico-políticas, la definición de la asignación de recursos, el vínculo entre el objetivo de las políticas y el plan de gobierno, etc.

El análisis de las políticas públicas como un método para producir y utilizar conocimientos “en acción”, permite realizar un acercamiento a los problemas públicos y al estudio del funcionamiento del poder y del Estado (Zittoun, 2016:12). Desde ahí se pueden redefinir los problemas a tratar, el público a ayudar, la distribución de los recursos y de las relaciones de poder, pero además entender cómo los/as formuladores/as de una política pública, a partir de las intenciones que los movilizan, les dan sentido a estos procesos, a las identidades y a las diferentes dimensiones vinculadas con la política pública e incluso con el funcionamiento del sistema político (Zittoun, 2016:13).

Desde esta perspectiva, se consideró la dinámica estatal, en este caso, de los/as funcionarios/as haciendo políticas, como un “laboratorio” importante para el análisis de la construcción de la plurinacionalidad, para a partir de allí identificar la coherencia entre el mandato constitucional, las políticas públicas, y el modelo que se empezó a construir con la reforma del Estado tras la Constitución de 2008.

Este análisis de las políticas públicas se realizó desde la Antropología en tanto se buscó deconstruir cómo el Estado, más allá del discurso oficial, actuó frente a la consolidación de lo plurinacional. Es decir, se indagó respecto a si en la formulación de esta política, se generaron o no, acciones que permitieran aprender de otras realidades culturales, como una alternativa frente a las soluciones lineales y unidireccionales del Estado-nación, que ha excluido los conocimientos y saberes de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios.

Por otro lado, se analizó si se concibieron políticas que garantizaran el reconocimiento de algún nivel de autonomía o que por lo menos no afectaran los niveles de autonomía conseguidos hasta ese momento por los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios. Y, por último, se inquirió en las relaciones de poder que se reivindicaron a través de esta política, reflexionando sobre la existencia o no de procesos interculturales que enfrentaran las relaciones de poder que se han mantenido históricamente en Ecuador y que dan cuenta de una colonialidad del saber y del pensamiento. El análisis de estos tres elementos: interculturalidad, autonomías indígenas y procesos de descolonización, nos dan cuenta efectivamente de los avances o retrocesos en términos de alcanzar el Estado plurinacional.

Metodológicamente se realizó un análisis etnográfico en el día a día del trabajo del equipo técnico que diseñó la política pública mencionada. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a funcionarios/as y autoridades de la SENPLADES; en la mayoría de los casos las entrevistas reprodujeron gran parte del discurso oficial, que se podía encontrar en los documentos públicos institucionales; no obstante, y aunque en menor medida, se identificaron también opiniones más críticas sobre el proceso. Asimismo, se entrevistó a especialistas sobre plurinacionalidad y movimiento indígena.

Además, ha sido fundamental para el presente capítulo la sistematización y análisis de las actas de las reuniones entre SENPLADES y los ministerios sectoriales, las ayudas memoria de las reuniones técnicas con los temas tratados y principales resoluciones, los oficios en los que consta la entrega de información a SENPLADES por parte de los ministerios sectoriales, las herramientas diseñadas para la implementación de la política pública, entre otros (insumos que constan en el Anexo 1: Documentos de Trabajo-SENPLADES).

Es importante señalar que, la recopilación y organización de la información generada por los equipos que trabajaron en torno a la política fue complicada; existe una multitud de documentos, pero poca centralidad en su archivo y en el manejo de la organización

del proceso en sí. No se cuenta con un documento de política pública consolidado como tal, sino con una serie de presentaciones o insumos que contienen los lineamientos de política pública que guiaban el trabajo del equipo y en base a los cuales se medían los avances o estancamientos del proceso de desconcentración.

4.1. Diseño y formulación de la política pública: un análisis desde la autobiografía

“... Alguien se inventó esa palabra, y nos pedían a nosotros que demos línea sobre ese tema, y eso también nos tocó inventarnos, incluso se hizo una guía y todo, alguien se sacó eso y nos tocó a nosotros decir que es, para qué sirve y cómo se hace. Así nos pasaba con un montón de cosas alguien se inventaba algo y a nosotros nos pedían que justifiquemos y expliquemos técnicamente” (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

Las políticas son formuladas por funcionarios/as o empleados/as públicos/as (sean estos por nombramiento o contrato) que están vinculados/as con ministerios y secretarías nacionales, que son las instituciones de la Función ejecutiva con facultad de rectoría, es decir, que pueden emitir políticas públicas; desde aquí se gestiona y administra los territorios (Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva-ERJAFE, Decreto Ejecutivo Nro. 2428, 2002).

La Función ejecutiva y directamente la presidencia, determina los objetivos hacia los que deberá apuntar la administración pública central; es decir, las políticas públicas son fenómenos políticos, pero su naturaleza política está a menudo oculta detrás de un “lenguaje objetivo y legal-racional” con el cual son presentadas (Shore, 2010:34). Durante la etnografía se evidenció que, los “cargos directivos” toman las decisiones

sobre el trabajo técnico en torno al proceso de formulación de la política; por lo que es difícil desvincular los intereses políticos del trabajo técnico.

Por lo general las políticas se ocultan bajo la idea de eficiencia o neutralidad “rasgo central del poder moderno”, a partir de lo cual se definen problemas, se eligen soluciones y se descartan alternativas, bajo técnicas que se presentan como “racionales” y que parecerían dar cuenta de soluciones casi naturales, consideradas como “técnicas” o “científicas” que “... deben ser dejados en manos de los expertos” (Shore, 2010:34). Cabe señalar que existe una tendencia a utilizar los términos “técnico” y “científico” como si fueron sinónimos, dejando de lado el carácter político que influencia las definiciones técnicas.

Aunque el trabajo técnico se presenta bajo el manto de la “objetividad”, cada decisión tomada implica una elección y por lo tanto “una jerarquización de distintas opciones posibles”; el simple hecho de seleccionar el tipo de información que se requiere para levantar una línea base es una acción subjetiva (Fontaine, 2015: 6). Y en este sentido, se vuelve fundamental conocer y considerar el lugar de enunciación desde donde estamos elaborando la reflexión, dado que las decisiones que se toman no son neutrales y tienen objetivos y direccionamientos concretos (Fontaine, 2015: 7).

Mi participación como parte del equipo que diseñó la política de “Implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación”, me permitió observar de cerca su proceso de formulación, conceptualización y toma de decisiones políticas. Este elemento es importante en tanto permite entender desde mi autobiografía la cercanía con el proceso de formulación de esta política, con las fuentes de información y con los/as entrevistados/as; pero a su vez, ha implicado un gran esfuerzo por trascender esta particularidad, tomar distancia de este proceso y utilizar el conocimiento adquirido para analizarlo desde la Antropología (Okely y Callaway, 1992:2).

En este sentido, metodológicamente desde la autobiografía se busca considerar al sí mismo en términos de las relaciones con “los otros” (Okely y Callaway, 1992:2). Por lo tanto, deconstruir las relaciones interculturales con el rigor que la disciplina demanda (Okely y Callaway, 1992:2), y reflexionar “... sobre las biografías y las dinámicas que rodean su traducción e interpretación...” durante el proceso de diseño de la política pública (Shore, 2010:36).

Desde la autobiografía como metodología aplicada, se evidenció la complejidad de analizar el diseño de las políticas públicas sino se forma parte de este sector, ya que muchas de las discusiones tanto técnicas como políticas, rebasan el campo o apertura que una observación participante podría tener.

Shore plantea que existe una brecha entre las descripciones sobre las políticas realizadas por “personas externas” al proceso (es decir académicos/as y analistas) y las hechas por los/as mismos/as participantes (es decir, los “relatos con base en la experiencia directa” de los/as profesionales que diseñan las políticas); se trata desde luego de una brecha que tiene implicaciones que resultan de la ausencia de una adecuada compatibilidad entre ambos análisis: el técnico y el académico (Shore, 2010:26).

En mi experiencia he necesitado mucho tiempo para traducir el lenguaje técnico - interiorizado durante mi estancia en la SENPLADES- para poder explicar tanto las implicaciones de la política, como de las herramientas técnicas que se generaron para llevarla a la práctica. Por otro lado, ha sido un proceso de reflexión permanente para identificar los ¿por qué? y ¿para qué? de la política, requiriendo un distanciamiento de la visión desde dentro del Estado, que me ha llevado mucho tiempo manejar de cara a la tesis.

Aquí conviene detenerse un momento a fin de exponer uno de los principales inconvenientes para la recopilación de información: la falta de sistematización institucional sobre el trabajo realizado durante el diseño e implementación de las

políticas públicas. La dispersión de la información existente dificultó el proceso de recopilación del material, había herramientas e insumos elaborados durante semanas e incluso meses por los equipos técnicos, que luego no volvían a ser revisados, por la aparición de nuevos requerimientos a nivel político; las diferentes versiones de esos insumos quedaban fluctuando en los archivos electrónicos sin ningún tipo de articulación con el resto del trabajo y sin ninguna reflexión o referencia al respecto.

Es significativo que dentro de la gestión pública, en el caso de la SENPLADES, la sistematización y análisis de la documentación conceptual no se considerara importante; en tanto esta actividad requería una gran inversión de tiempo que no generaba resultados de gestión visibles ni medibles, es por ello que, existían más registros administrativos del proceso (hojas de asistencias a reuniones, informes para viáticos, entre otros), que del trabajo técnico.

Esto en vista de que, más allá de los largos procesos de discusión conceptual y analítica, los/as funcionarios/as públicos/as tienen que presentar resultados tangibles, prácticos y que sean, en el corto plazo, visibles para la ciudadanía. Más aún cuando existen de manera cercana procesos electorales o coyunturas políticas específicas que requieren “visibilizar” el trabajo realizado por el gobierno, más allá del cambio de paradigmas en la administración pública.

Esto imposibilita o restringe la generación de una memoria y un conocimiento institucional sobre los aciertos y los errores aprendidos durante la formulación de las políticas públicas. El trabajo realizado se queda en la memoria individual de quienes participaron de este proceso, pero no se convierte en un conocimiento institucional. En el mejor de los casos, el conocimiento reposa en los archivos digitales de cada funcionario/a o sino en su memoria (que para la presente investigación ha sido recuperada a partir de las entrevistas realizadas a técnicos/as y a autoridades del equipo de trabajo).

Esta dinámica de la gestión pública, dificulta poder acceder a la información, localizar los documentos o incluso saber que existen. A falta de una adecuada sistematización, el conocimiento institucional se localiza en determinadas personas más que en respaldos documentales, y esto se convierte en una tragedia si pensamos además en la movilidad que tienen los/ funcionarios/as dentro del sector público. Es importante señalar que la mayoría de los/as técnicos/as de SENPLADES que participaron en este proceso ya no trabajan en la institución. Cuando alguien dejaba su cargo en la entidad, debía finalizar los procesos que tenía abiertos, salvo excepciones puntuales en que, por la premura de tiempo o la extensión del trabajo no los avanzaba a cerrar y debía transmitir la información sobre el proceso a quien venía a ocupar su cargo; de lo contrario la separación institucional podía realizarse sin la transferencia mínima de los conocimientos adquiridos.

4.2. Los equipos técnicos y su anclaje institucional

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, en el 2012 la SENPLADES, estaba dividida en dos viceministerios: la “Subsecretaría de planificación general para el buen vivir” y la “Subsecretaría de Democratización del Estado” dentro de la que se encontraban la Subsecretaría de Descentralización y la Subsecretaría de Cambio institucional. Esta última estaba dividida en Dirección de Rediseño y Desconcentración y Dirección de innovación de la gestión pública.

Inicialmente a nivel administrativo el equipo estuvo anclado a la Subsecretaría de Cambio institucional, y el personal vinculado formalmente a las dos direcciones que pertenecían a esta unidad, aunque en la práctica no formaban parte de ninguna de ellas. Por ello, internamente el grupo de trabajo se conocía como “equipo burbuja”.

Esta situación se mantuvo hasta que, frente a las dimensiones y alcances de esta política, por decisión presidencial se decide transferir a SENPLADES recursos para asegurar su ejecución, decidiéndose la creación del Proyecto de inversión “Implementación integral de Distritos y Circuitos Administrativos de Planificación” que duró dos años (2012-2014). Con esto se definió el anclaje institucional del “equipo burbuja” que había acompañado este proceso y que pasaba a formar parte de la nueva estructura del proyecto, el cual continuaría anclado a la Dirección de Rediseño y desconcentración, pero con un proceso administrativo independiente y con una gestión específica alrededor de esta política exclusivamente (Entrevista 4, funcionario público, comunicación personal, viernes 17 de abril de 2015).

“... nuevamente se revisa los insumos que se hicieron para la implementación, se escogieron los ministerios, los distritos y como tenías dinero pues tenías que necesariamente crear el proyecto porque tu ibas a dar el dinero tanto para la infraestructura como para el equipamiento (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

Esta política que daba cuenta de la presencia institucional del Ejecutivo en cada distrito y circuito para la prestación de servicios públicos “de calidad”, era considerada según lo mencionaba el presidente como: “...el segundo ejercicio más importante de planificación tras el PNBV (Entrevista 5, funcionaria pública, comunicación personal, lunes 20 de abril de 2015).

A pesar de la especificidad del proyecto de inversión, la relación y vinculación con otras políticas, proyectos y procesos era inevitable. Los/as técnicos/as del proyecto participaban en reuniones y elaboraban insumos para asegurar la articulación y coherencia entre esta política y otras que se estuvieran generando en la Función ejecutiva.

Por el proyecto pasaron tres gerentes que marcaron líneas de trabajo y enfoques distintos. La primera gerencia inició su trabajo con la revisión de los insumos que habían sido generados por el equipo técnico de SENPLADES para dar paso a la implementación de la infraestructura de los servicios, lo que se convirtió en elemento central de esta política. SENPLADES asumió el rol de entidad “mediadora”, que transfería recursos para la construcción, como mecanismo para asegurar que los ministerios realizarían las obras de infraestructura esperadas en los distritos y circuitos.

La segunda gerencia del proyecto empezó cuando la ejecución estaba en marcha y se centró en impulsar con los ministerios las construcciones a realizarse bajo criterios de sostenibilidad a largo plazo del proceso, lo que incluía revisar temas de la desconcentración administrativa financiera y del talento humano. Nuevamente se revisan temas de diseño haciendo énfasis en las herramientas, procesos e insumos que habían sido generados hasta ese momento y que podrían facilitar la implementación de los distritos y circuitos (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

Con el tercer gerente se produjo un nuevo direccionamiento. Por un lado, se busca fortalecer el trabajo del equipo con los territorios y por otro se revisa la institucionalidad (matrices de competencias y modelos de gestión) de aquellas entidades que debían implementar sus servicios en esos niveles, con la finalidad de que la estructura institucional se articule a la prestación de los servicios de las zonas, distritos y circuitos (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015). De esta manera, la revisión de la institucionalidad, que era un eje importante en la planificación del Ejecutivo, poco a poco pasó a ser parte de las funciones de un proyecto de inversión.

Este breve recorrido por las gerencias del proyecto da cuenta de los fuertes cambios en las directrices centrales y permite reflexionar sobre la fragilidad en torno a la permanencia de los lineamientos y en sí mismo de las políticas públicas. Estas pueden

ser modificadas, eliminadas, anuladas o reemplazadas en función de diferentes factores: a) cambios legales y normativos del Estado; b) los intereses políticos del gobierno (a pesar de haber sido elegidos/as por votación popular los/as funcionarios/as responden a unos intereses partidistas); c) las coyunturas socio económicas; y d) el acervo cultural y particular de cada actor/a que interviene en el proceso.

Las políticas públicas se caracterizan por tener un contenido que generará productos o resultados, un programa que se inscribe en un marco general de acción, una orientación normativa que expresa las finalidades y las preferencias del tomador de decisión, y una dimensión coercitiva que procede de la autoridad legal (Fontaine, 2015:25).

“... a la final quien es autoridad ese momento quiere posicionar un tema en específico como parte de su política, pero se vuelve una política desde la perspectiva de la persona no en el resultado de un proyecto como Estado.”
(Entrevista 11, funcionaria pública, comunicación personal, lunes 19 de mayo de 2014).

A pesar de que el nuevo gobierno planteó llevar adelante una lógica de mediano y largo plazo en la planificación nacional, en base a los objetivos y direccionamientos del Plan Nacional de Desarrollo; el cambio de autoridades (ministros/as y directores/as), casi siempre implicaba un cambio en la forma de hacer las cosas, en las políticas públicas e incluso la suspensión de procesos que ya se estaban implementando, salvo en casos excepcionales en los que las nuevas autoridades decidían continuar con los lineamientos de política ya trabajados.

Adviértase que, herramientas como la Matriz de competencias y el Modelo de gestión, fueron pensados justamente para darle mayor duración a los lineamientos institucionales y estructurales dentro de la Función ejecutiva. No obstante, al igual que en otros períodos de gobierno, la llegada de nuevas autoridades ministeriales implicaba reformar

los lineamientos institucionales, como ocurrió varias veces durante el gobierno de Correa.

El cambio de autoridades de una entidad implicaba la movilidad también de los equipos técnicos (las personas removidas se “llevaban” a los equipos con quienes ya habían trabajado) y esto generaba vacíos en términos del conocimiento y de las dinámicas de trabajo, y dificultaban el acceso y consecución de la información.

Durante el 2013, el trabajo al interior del proyecto se dividió por ejes (que fueron revisados y modificados en varias ocasiones), en base a los cuales se definió la estructura con la que el proyecto trabajó: a) Competencias, institucionalidad y servicios públicos (las competencias y servicios que debía prestar cada entidad así como su presencia territorial); b) Gestión institucional y servicios públicos territoriales (desconcentración administrativa financiera); y c) Capacidad institucional (talento humano):

Tabla 6: Ejes que conformaron la estructura del proyecto de implementación

EJES	ETAPAS				
	DISEÑO	EJECUCIÓN		SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	
		Implementación	Operación	Monitoreo y Control	Evaluación
COMPETENCIAS, INSTITUCIONALIDAD Y SERVICIOS PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> * Matriz de Competencias. * Modelo de Gestión institucional y territorial. * Matriz de servicios públicos por competencias. 	Se considerará el desarrollo de instrumentos que permitan planificar la operatividad de la gestión de la institución de una manera descentrada. Para ello, cada institución tendrá que desarrollar un plan de implementación.	Hace referencia a la gestión en el territorio con la aplicación del plan de implementación, así como también la aplicación de las normativas, herramientas, lineamientos, metodologías y otros instrumentos que generan las entidades rectoras de acuerdo a su temática, para la gestión descentrada, siendo su aplicación obligatoria por parte de todas las instituciones de la Función Ejecutiva.	Tiene la finalidad de obtener resultados en la implementación y operatividad, para la toma de decisiones.	La evaluación al proceso se realizará por parte de las entidades rectoras del proceso a las etapas del proceso de desconcentración.
GESTIÓN INSTITUCIONAL Y SERVICIOS PÚBLICOS TERRITORIALES	<ul style="list-style-type: none"> * Estatuto orgánico por procesos. * Estructuras orgánicas para nivel central y para niveles de desconcentración. * Manual clasificador y valorador de puestos. * Modelo administrativo, financiero y de microplanificación para la gestión institucional descentrada. * Modelo de la gestión de los servicios institucionales y servicios públicos. 			<p>El seguimiento será realizado por las entidades rectoras de acuerdo a la temática y sus competencias, en base a los mecanismos que para el efecto lo determinen.</p> <p>Adicionalmente, será responsabilidad de los ministerios coordinadores, incorporar criterios en las metodologías de seguimiento a la gestión de sus coordinados, que permitan monitorear la ejecución.</p>	Los Ministerios Coordinadores generarán insumos que den cuenta del resultado o impacto que ha tenido el procesos de desconcentración de sus coordinados, los mismos que conforme a los mecanismos que determinen la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y la Secretaría Nacional de la Administración Pública, serán elevados a consideración del Comité Interinstitucional de la Desconcentración de la Función Ejecutiva, para la toma de decisiones, que permitan la mejora continua del proceso.
CAPACIDAD INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> * Determinación de recursos necesarios. * Planificación del Talento Humano. * Análisis del Impacto Presupuestario. 			Control y monitoreo del avance y desempeño de las actividades.	

Fuente: Anexo, Documento de trabajo Nro. 158. Proyecto “Implementación Integral de Distritos y Circuitos Administrativos de Planificación para el Buen Vivir”. SENPLADES. 2013.

Luego de dos años de ejecución del proyecto, durante el primer semestre de 2014, con la finalidad de institucionalizar la implementación de distritos y circuitos, la SENPLADES decidió crear la Subsecretaría de Desconcentración en la cual se fusionarían la Subsecretaría de Cambio institucional y el Proyecto de distritos y circuitos (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015). Esta unidad ya no se encargaría solo de la implementación sino de garantizar el proceso de desconcentración y de que las instituciones diseñaran su estructura y servicios de acuerdo con los niveles administrativos de planificación que les correspondían, es decir, esta nueva Subsecretaría asumió el seguimiento a la desconcentración de todas las

entidades del Ejecutivo (Entrevista 4, funcionario público, comunicación personal, viernes 17 de abril de 2015).

4.3. El día a día de la formulación de la política

A través de las políticas públicas se puede observar el enfoque y líneas de acción de la administración pública de cada gobierno (Shore y Wright, 2010:30). Como se argumentó en el Capítulo III, las decisiones del gobierno de Rafael Correa desde el 2007 se fundamentaron en la premisa de reformar y democratizar el Estado. Ecuador venía de un ajuste estructural muy fuerte en los noventa, y el gobierno había manifestado públicamente el interés por que el país volviera a estar en el tablero de juego mundial, a través del fortalecimiento del capital humano y por supuesto del Estado, para lo cual se trabajó arduamente en el proceso de Reforma liderado por el presidente con el respaldo técnico de la SENPLADES. Así las políticas públicas dan cuenta de las transformaciones en los sistemas de gobierno y del replanteamiento de las relaciones individuo-Estado-sociedad (Shore y Wright, 2010:31).

Las políticas se concretan a través de acciones o dispositivos tangibles, que regulan un sector de la sociedad o una actividad (citado por Massardier, 2003:1 en Fontaine, 2015:25), en el caso de la política de nuestro análisis, se estaba regulando a los territorios. El Ejecutivo fue fortaleciéndose a sí mismo para administrar los territorios a través del proceso de desconcentración. La difusión mediática del proceso apuntaba hacia “el Estado a tu lado”, “el Estado en los territorios”, pero con una mirada en la cual la descentralización, es decir, el poder de los gobiernos locales no formaba parte de la propuesta. Así, el proyecto se fundamentó en fortalecer al gobierno central en el territorio, lo que generó una fuerte tensión con los niveles locales.

Estas circunstancias dan cuenta de cómo el análisis del diseño de las políticas públicas desde la Antropología, va más allá de comprender a nivel técnico las herramientas diseñadas o los productos finales obtenidos; tiene que ver con la visibilización y reflexión sobre los entornos socio políticos, circunstancias, relaciones y percepciones sociales, contexto cultural, etc., de los equipos que realizaron el diseño de la política.

El aporte del análisis de las políticas públicas a la toma de decisión es trascendental incluso para cambiar el sentido de las decisiones, entender cómo funcionó el proceso político y visibilizar los otros sentidos que las envuelven (Fontaine, 2015:28). En tanto “lo técnico” es parte inseparable de “lo político” de donde se reciben los lineamientos y los objetivos de la política pública.

Desde esta mirada política, se buscó fortalecer al Ejecutivo a nivel nacional pero además en los territorios. El equipo técnico trabajó en el diseño de diversas herramientas, lineamientos de política, rediseño de los insumos que ya habían sido generados, anclaje institucional con otras políticas, emisión de normativa, implementación de infraestructura, generación de intersectorialidad, definición de servicios, revisión de los procesos y estándares para la prestación del servicio, etc., a través de los cuales se modelaría la relación entre el Estado, específicamente el gobierno central, con los territorios.

La política de distritos y circuitos empezó a ser formulada por dos personas de la Subsecretaría de Cambio institucional, poco a poco el tema se fue posicionando y adquiriendo mayor relevancia. El equipo dedicado a trabajar en los “Distritos y circuitos de planificación” fue creciendo con la inclusión de más personal, conformado tanto por quienes ya trabajaban en la entidad en otras áreas como por nuevos/as servidores/as que entraban bajo la modalidad de contratos ocasionales.

Al igual que otras entidades, bajo los lineamientos de fortalecer el Estado, la SENPLADES incorporó gran cantidad de talento humano (Entrevista 11, funcionaria

pública, comunicación personal, lunes 19 de mayo de 2014). En general quienes formaban parte del equipo tenían perfiles multidisciplinarios: geógrafos/as, antropólogos/as, sociólogos/as, ingenieros/as, entre otros y provenían de distintos sectores, áreas de trabajo y experiencias laborales.

En su mayoría eran profesionales que tenían entre 24 y 34 años, en su mayoría no eran burócratas de carrera, ni habían formado parte de la administración del Estado; por el contrario, mucha de la gente que ingresaba no había tenido ninguna experiencia anterior en el área, ni habían sido cercanos a la gestión burocrática, y su experiencia mayoritariamente la habían adquirido en el sector privado.

Esta particularidad suponía, por un lado, una falta de experiencia en el manejo del sector público (que debía ser resuelto sobre la marcha inmediatamente tras el ingreso). Por otro lado, tenían una mirada diferente respecto a ¿qué hacer?, ¿cómo proponer?, ¿cómo intervenir? en los diferentes problemas existentes en la realidad nacional. Esto se vio reflejado en la generación de varias propuestas innovadoras desde la experiencia particular y el conocimiento de quienes integraban el equipo de trabajo.

En ese momento para el Estado era un reto renovar el servicio público y se puso énfasis en la compra de jubilaciones y la incorporación de un amplio número de jóvenes para formar parte de las entidades públicas. Paralelamente se apuntó como estrategia a la concesión de diferentes tipos de becas a través de las SENESCYT y del Instituto de Fomento al Talento Humano con la finalidad de formar profesionales a través de su especialización en el extranjero en diferentes temas, entre ellos la administración pública pero también las ciencias humanas, ciencias sociales, artes, ingenierías, etc.²⁸ Esta

²⁸ Justamente en el marco de esta estrategia estatal del gobierno, en octubre de 2012, en la Segunda fase de la Convocatoria Abierta de Becas 2012, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación del Ecuador (SENESCYT), me otorgó la beca para realizar mis estudios doctorales en la Universidad Complutense de Madrid.

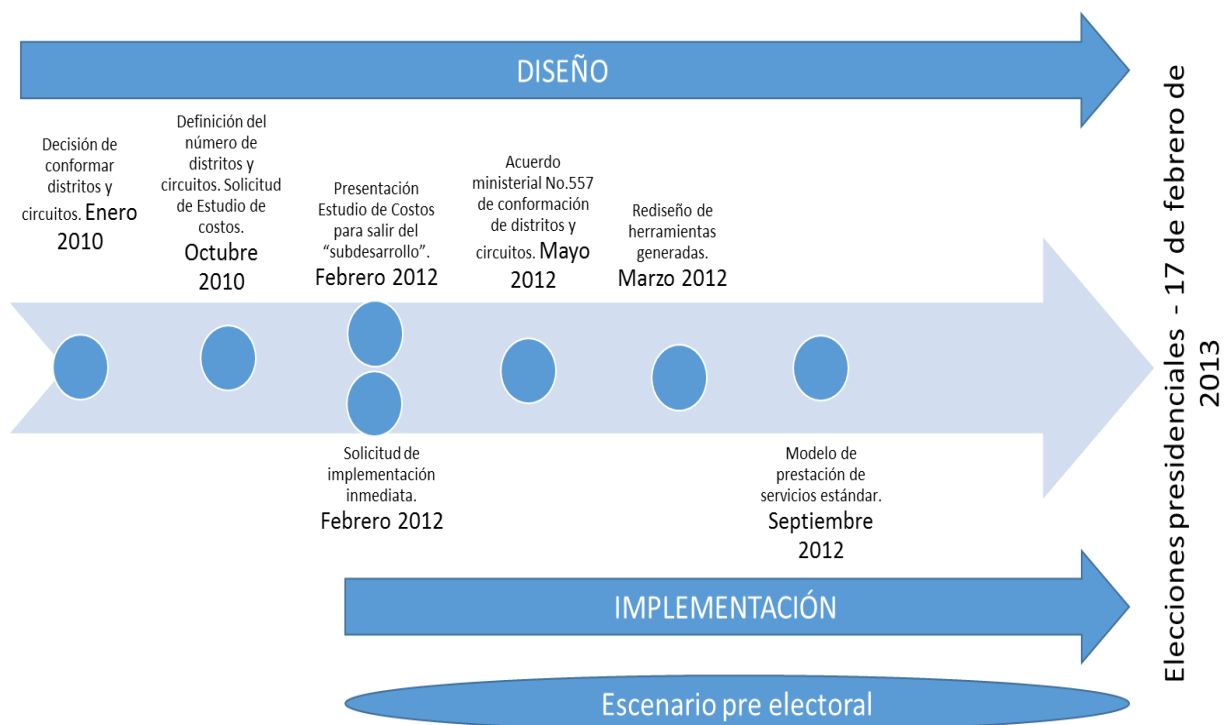
particularidad en términos de perfiles, edades y áreas de conocimiento de quienes formaban parte del equipo, da cuenta del proceso mismo de “Reforma del Estado” que buscó introducir otros perfiles profesionales para la administración pública, como un elemento importante de la transformación de la Función ejecutiva.

Explicar en orden cronológico cómo ocurrió el proceso de formulación de esta política es complicado en tanto las herramientas e insumos que se generaban no eran consecutivos, muchos se realizaban al mismo tiempo, otros tenían que ver con el repensar los orígenes conceptuales de un proceso que ya estaba en ejecución, o con el rediseño de la formulación, con el cambio en los lineamientos desde el Ejecutivo, con la generación de insumos para enfrentar coyunturas, etc. Tal cual se ha manifestado, el diseño de la política es un proceso complejo y desordenado en el que las políticas son promulgadas y recibidas o experimentadas por la gente, adquiriendo sentido o no en el día a día (Shore, 2010:29).

A pesar de este ejercicio de rediseño permanente, se identificaron “hitos” en el avance de su formulación e implementación, los cuales serán analizados a continuación:

- Distritos y circuitos: la decisión de su conformación,
- Definición del número de distritos y circuitos a nivel nacional,
- Estudio de Costos para salir del “subdesarrollo”,
- Definición de los servicios públicos de cada entidad según su nivel territorial (donde se analizará el caso específico del Ministerio de Educación).

Tabla 7: Cronología de esta política pública



Elaboración: propia

Esta cronología da cuenta de algunos elementos interesantes. Por un lado, el proceso de desconcentración del ejecutivo empieza en 2008 con la creación de siete (7) “Regiones administrativas” para la constitución de las Subsecretarías Regionales de planificación (Decreto Ejecutivo Nro. 878, 2008). Posteriormente se va trabajando en el ajuste de estas unidades, que pasan a ser denominadas como zonas administrativas de planificación, estableciéndose nueve (9) (Decreto Ejecutivo Nro. 357, 2010). Sin embargo, este no es un proceso tan visible para la ciudadanía, aunque si para las entidades del Ejecutivo.

Desde enero hasta octubre de 2010, tras la disposición presidencial, la SENPLADES define el número de distritos y circuitos administrativos de planificación a nivel del país,

luego de lo cual el presidente solicita la realización del Estudio de Costos. Los resultados de este estudio se presentan en febrero de 2012, luego de lo cual se dispone su inmediata implementación.

Con la finalidad de llevar a cabo esta implementación, que inicia desde febrero de 2012, en mayo de 2012 (dos años después) se emite el Acuerdo ministerial Nro. 557 de “Conformación de distritos y circuitos para el Ejecutivo”. Esta puesta en marcha del Estudio de Costos ocurrió en el escenario preelectoral de las elecciones del 17 de febrero de 2013 en las cuales el país elegiría presidente, vicepresidente, 137 miembros de la Asamblea Nacional y 5 representantes del país al Parlamento Andino.

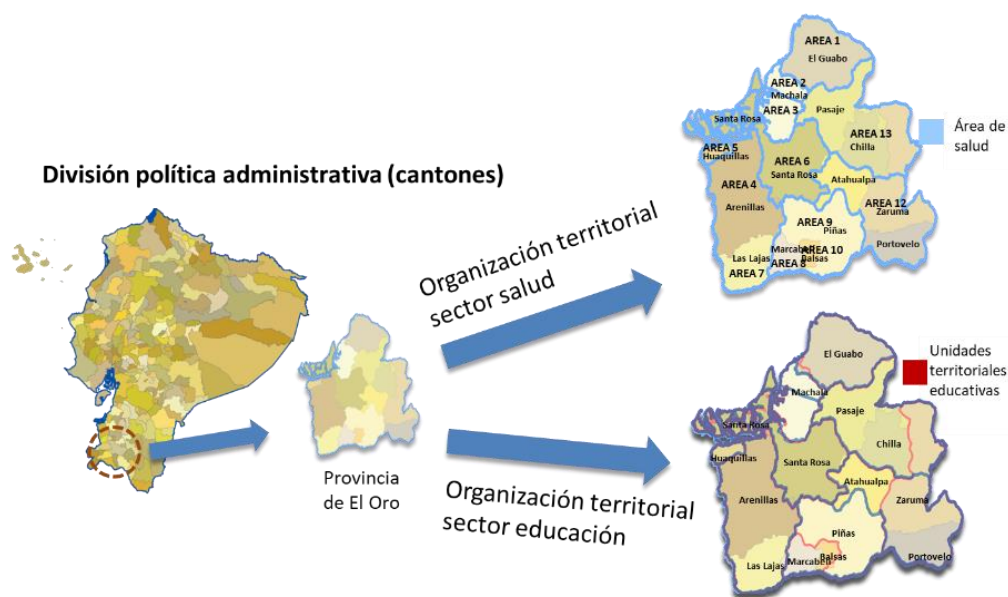
4.3.1. Distritos y circuitos: la decisión de su conformación

La justificación “técnica” para la creación de los distritos y circuitos se fundamentaba en que cada institución del Estado definió, de manera particular, cómo entender, interactuar y realizar acciones de política pública en los territorios. Cada ministerio elaboró mapas desde los que se configuraban zonas de intervención en los que se planificaban las acciones de política pública y la distribución de recursos económicos y humanos (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018).

La forma en que los ministerios realizaban su trabajo sectorial y ejecutaban sus políticas de cara a la ciudadanía, era mediante el mapa y entonces cada entidad construyó su mapa, en el que se plasma la visión institucional sobre las intervenciones. De ahí que, para cada ministerio, la forma de entender el territorio era distinta y sus intervenciones se realizaban en áreas diferentes, que no coincidían, cada uno de manera aislada y sin ninguna articulación. Para ejemplificar se presentan a continuación las unidades de

intervención del Ministerio de Educación y las del Ministerio de Salud Pública hasta el año 2008:

Gráfico 10: Unidades de planificación del Ministerio de Educación y del Ministerio de Salud, 2006



Fuente: SENPLADES, Documento de trabajo Nro. 159, 2008.

En este contexto, el equipo de SENPLADES debatió en torno a ¿cómo conseguir que varias entidades públicas trabajen juntas y tengan los mismos objetivos focalizados? Y el punto de encuentro fue la unidad territorial. Esta fue la principal argumentación para que SENPLADES invirtiera recursos, tiempo y talento humano en conformar unidades de planificación en función de las cuales todas las instituciones a nivel nacional planificaran sus intervenciones. Por supuesto, la definición de la falta de homogeneización en las unidades territoriales sobre las que trabajaban los ministerios

sectoriales como “problema central”, era ya una posición política, que se direccionaba hacia una respuesta en particular.

Esto da cuenta de la pluralidad que puede existir en la definición de un problema, la carencia de una relación racional entre éste y la solución, los múltiples planteamientos que pueden establecerse para definir el inconveniente y su salida y por supuesto la dimensión política que inunda estas definiciones (Zittoun, 2016:11).

Para ese momento, se habían conformado ya zonas de planificación (analizadas en el capítulo anterior); las cuales a pesar de haber conseguido de alguna manera unificar las unidades de planificación de los ministerios sectoriales, distaban mucho de llegar directamente a la ciudadanía. En esta disyuntiva, se empieza a contemplar la idea de trabajar la planificación nacional desde unidades territoriales en las que el Ejecutivo tuviera un contacto directo con la población:

“... cuando se hacen las zonas se intenta que los ministerios dejen de ver Guayaquil-Quito-Cuenca y planifiquen pensando en que hay 9 zonas y hay que dividir el presupuesto para las 9 zonas, era como obligarle a la burocracia, al Estado, anquilosado en las inercias y en las planificaciones históricas en que dejen de concentrar las cosas...” (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018).

Pero ¿qué implicaba esto? Tal como se analizó en el Capítulo III, en el caso del modelo de desconcentración que se empezó a estructurar con la Reforma del Estado, se intentó configurar una nueva mirada sobre el territorio. Como ha mencionado Shore las políticas funcionan de manera similar al “mito”, es decir, transmiten un orden social, una estructura, las normas y formas de proceder y determinan un “plan de acción”, a través del cual se justifica o condena el presente y se legitima o no a las autoridades establecidas, y de la misma manera se habilita o no a los actores a hacer, hablar, planificar, etc. (Shore, 2010:32).

Si bien en el discurso oficial lo fundamental era el territorio, “las reglas del juego” se definieron desde arriba, desde los parámetros del gobierno central. A través de la planificación nacional se buscó gestionar lo local desde el “nuevo Estado” que se estaba construyendo, desde ahí se definió un “nuevo mapa” por encima del que se había construido a través de la historia; no se convocó a actores ciudadanos/as, ni a gobiernos locales para pensar el proyecto, se lo estructuró desde el Ejecutivo.

En este contexto, el presidente vuelca la mirada sobre la forma de planificar que en ese momento estaba llevando el Ministerio de Educación y que respondía a lo establecido en la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI, 2011). La ejecución del modelo educativo, se realizaba desde la conformación de distritos (con ámbito de acción en los cantones) y de circuitos educativos (conformados por un conjunto de instituciones educativas públicas, privadas y fiscomisionales en un espacio territorial) (LOEI, 2011: Art. 29 y 30):

“... los ministerios tenían reuniones permanentes con el presidente, y él tenía un fuerte liderazgo en su momento, se metía en todo, y tenía una fuerte incidencia en la planificación, él era más efectivo que el Plan nacional del Buen Vivir, por eso el SIGOB adquiere tanta importancia. Me parece que él se enamora de los distritos y circuitos educativos y les ve la potencialidad...” (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018).

Así, el presidente solicita a SENPLADES diseñar un mapa nacional de planificación que contenga los niveles distrital y circuital y sea utilizado de manera uniforme por todas las instituciones públicas para planificar las intervenciones territoriales. De esta manera se definió que los distritos y circuitos, en tanto unidades de planificación, eran de obligatoria aplicación para todo el Ejecutivo, definición que se sustentó en el Acuerdo Ministerial Nro. 557 de la SENPLADES (Registro Oficial de Ecuador Nro. 290, 28 de mayo del 2012) (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018):

“Inicialmente no tenían muy claro para que era la conformación de estos distritos y circuitos, ni que servicios se iban a desconcentrar a ese nivel. Por Ley el Ministerio de Educación tenía que conformar distritos educativos, respetando la división política administrativa del país, y dándole continuidad territorial. En este marco, el presidente solicita, ya no a MINEDUC sino a SENPLADES que trabaje en el tema de conformación de distritos y circuitos para todos los ministerios que prestaban servicios directos al ciudadano en el territorio. Paralelamente mientras se van conformando los distritos y circuitos en el territorio se van definiendo conceptualmente.” (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

Cuando el Estado reconoce la legitimidad de un problema y la necesidad de solucionarlo, en un tercer momento, moviliza los recursos necesarios para resolverlo (Fontaine, 2015:30). La pregunta sería cómo los distritos y circuitos se convierten en la nueva forma de planificar el territorio a nivel nacional ¿Quién en realidad tomó la decisión que puso en marcha este proceso? ¿Quién tiene el poder definir la legitimidad de un problema? ¿A quién pertenece la voluntad política que esta política pública expresa y cómo se convirtió en autoritaria y dominante? (Shore, 2010:33).

Y es que a pesar de que los equipos técnicos son los encargados de elaborar los insumos, desarrollar las herramientas, recoger los datos; el presidente tomó las decisiones respecto al tipo de datos que se incluyeron, las jerarquías que se les aplicaba, priorizó a los actores sociales, las herramientas válidas, el orden en que se presentaban y por su puesto decidió si se aprobaba o no la política pública. Se estaba configurando un Estado para la “revolución ciudadana” y para garantizar un control desde el Ejecutivo sobre el territorio.

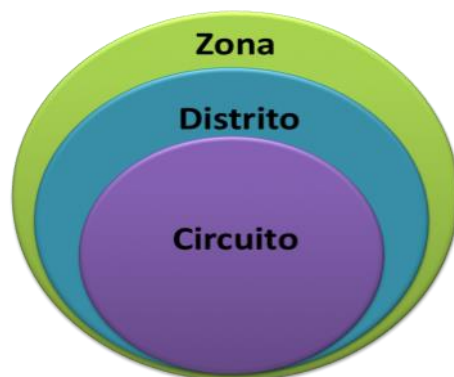
Como se observa, desde su solo esbozo, las políticas son inherentemente instrumentales, son herramientas que permiten intervenir en la sociedad para administrarla, regularla y

cambiarla; desde allí imponen un orden y otorgan legitimidad a los/as tomadores/as de decisión, con una fuerte carga simbólica (Shore, 2010:32-33):

“...por su mandato electoral y por el estatuto al servicio (teóricamente) del interés general, los responsables políticos y los funcionarios públicos definen los problemas prioritarios de políticas públicas... la jerarquización de problemas resulta de los procesos políticos y de negociaciones partidarias, siguiendo un proceso de arriba hacia abajo” (Fontaine, 2015:47).

Así los nuevos mapas desde los que se entendería el territorio se fundamentaron en las unidades definidas por el Ejecutivo, las zonas, los distritos, y los circuitos, articulados entre sí: la zona contenía a los distritos, y los distritos contenían a los circuitos que eran la unidad más pequeña de planificación:

Gráfico 11: Jerarquía de los niveles administrativos de planificación



Fuente y elaboración: SENPLADES, 2012

Desde ese momento SENPLADES coordinó la conformación de los distritos y circuitos, como unidades desconcentradas en función de las cuales el Ejecutivo realizaría sus

intervenciones en el territorio. En sí mismos, los argumentos centrales de este diseño no planteaban nada ilógico, lo ilógico resultaba que en el marco del Estado plurinacional e intercultural, una decisión de esta magnitud que implicaba reordenar los territorios, las centralidades comunales y reubicar los servicios básicos (muchos de los cuales habían sido el resultado de las luchas históricas de los movimientos sociales, como en el caso de las Escuelas interculturales bilingües), proviniera de la disposición unilateral del gobierno central sin considerar ni a los gobiernos locales, ni a la ciudadanía.

En este contexto, la SENPLADES definió el número de distritos y circuitos a nivel nacional, teniendo como finalidad que los ministerios sectoriales, dejando a un lado su forma histórica de planificar e intervenir, empezaran a pensar sus acciones territoriales desde las zonas, distritos y circuitos (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018). No obstante, el desconocimiento sobre el funcionamiento de los territorios y la articulación del trabajo con estos, generó fuertes problemas en torno a la materialización del Estado plurinacional e intercultural.

A pesar de que en la mayoría de los documentos oficiales se incluyeron las palabras plurinacionalidad e interculturalidad y de que se elaboraron herramientas que buscaban transversalizar estos principios en las políticas públicas, estos insumos técnicos no lograron llevarse a la práctica. Por ejemplo, la “Agenda nacional para la igualdad de nacionalidades y pueblos 2013-2017” (ANINP) elaborada por el Consejo Nacional de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos (CODENPE), el Consorcio de Desarrollo del Pueblos Afroecuatoriano (CODAE), y la Corporación para el Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa (CODEPMOC), y que contó con el apoyo técnico de la Subsecretaría de Planificación de SENPLADES (ANINP, 2013 – 2017:6); no fue considerada en el diseño o implementación de los distritos y circuitos.

Lo mismo ocurrió con consultorías especializadas que fueron financiadas desde el proyecto de implementación de distritos y circuitos, bajo el criterio de establecer una base teórica para el proceso de desconcentración, o de generar mecanismos adecuados

de operacionalización (Ayuda memoria “Implementación de distritos y circuitos del Buen Vivir”, 19 de febrero de 2013). Entre las consultorías que se contrataron podemos mencionar: a) Sistematización y análisis del proceso de cambio institucional bajo una mirada intercultural; b) Diseño y evaluación de la incorporación del enfoque de género con perspectiva intercultural en la prestación de productos y servicios integrales a nivel distrital; c) Agenda para la construcción del Estado plurinacional desde la perspectiva del Pueblo Montubio, afroecuatoriano e indígena, d) Diseño y evaluación de la incorporación del enfoque de género con perspectiva intercultural en la prestación de productos y servicios integrales a nivel distrital, y e) Análisis y conceptualización del proceso de implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación del buen vivir (Ayuda memoria “Implementación de distritos y circuitos del Buen Vivir”, 19 de febrero de 2013).

4.3.2. Definición del número de distritos y circuitos a nivel nacional

La definición del número de distritos y circuitos fue un hito importante en la formulación de esta política pública, en tanto implicó la consolidación de unidades territoriales concretas a las cuales referirse, bajo los siguientes criterios técnicos (SENPLADES, Documento de trabajo 34, 2011):

- La división político-administrativa: si bien los niveles de planificación desconcentrados no se fundamentaron en ésta, tampoco la fragmentaban. Las delimitaciones eran los cantones para los distritos (los cuales podían ser unicantones o pluricantones) y las parroquias para los circuitos.
- La densidad poblacional: es decir la distribución de habitantes por km² en cada territorio.

- Las características poblacionales: étnicas, etáreas, la condición urbano o rural, los movimientos migratorios internos y externos y el crecimiento poblacional fueron consideradas con la finalidad de no transgredir las dinámicas propias de los territorios.

A partir de estos criterios se determinó cartográficamente a nivel nacional, el número de unidades desconcentradas distritales y circuitales (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015). Con esta definición geográfica se planteó la necesidad de afinar el diseño del mapa desde los territorios, a través de las direcciones zonales de SENPLADES, las cuales deberían realizar una validación territorial para verificar: conectividad, vínculos socioculturales de la población, etc. (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015). Sin embargo, no existió una disposición política expresa (para la presidencia este proceso no era fundamental), ni se generó un protocolo de procedimiento por lo que la validación territorial llevada a cabo por el equipo zonal de SENPLADES, no fue rigurosa ni se realizó en todos los casos.

Estos elementos evidencian “la manera de planificar” del gobierno central; no se planificó desde el territorio, sino desde planta central en donde se tomaban las decisiones; esta era la racionalidad del Estado, inclusive en el marco del proceso de desconcentración. Los criterios técnicos, que siempre tienen un alto contenido político, dan cuenta también de los objetivos “de fondo” del proceso, la idea era construir territorialidades manejadas y articuladas desde el Ejecutivo, para administrar directamente a la población. En el mejor de los casos la participación que tenían las unidades zonales de SENPLADES era recopilando información o elaborando informes; pero no incidían en las decisiones que se tomaban desde el nivel central (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

Por otro lado, los lineamientos utilizados para la conformación de distritos y circuitos no incluyeron ninguna variable que diera cuenta del Estado plurinacional e intercultural en

el que se enmarcaba la política. Se pudieron incluir criterios plurinacionales (mecanismos de descolonización del Estado, de generación de procesos interculturales y de reconocimiento de la autonomía indígena) e incluso hacerlos parte de los procesos de diagnósticos previos para generar variables e indicadores a tener en cuenta durante el ciclo de diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la política; o por lo menos, incluir parámetros que no vulneren de ninguna manera el ejercicio de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades. Otro mecanismo hubiera podido ser la generación de una base de datos intercultural a nivel de cada territorio, con información pertinente:

- Datos demográficos básicos relativos a la auto identificación de pueblos y nacionalidades (presencia de pueblos, lengua, territorialidades);
- Situación de la tierra y territorios; economías locales, dinámicas agrarias;
- La pertinencia territorial de las delimitaciones distritales y circuitales de modo que no afecten los derechos colectivos o violenten la integridad cultural;
- Dimensión de la discriminación, racismo y exclusión. Riesgos de violencia intercultural;
- La pertinencia social y cultural de los productos/servicios ofertados;

Un problema fundamental que se registró desde la misma definición de criterios, es que la opinión de las poblaciones no fue incluida. No se consideraron las identidades construidas a partir del territorio, y cómo la ubicación y organización de los servicios (escuelas principalmente) había generado centralidades y puntos de referencia estructurales para las poblaciones locales, elementos articuladores de cohesión social. De hecho, no se consideraron otras formas de conformar la territorialidad, concepto que tiene un significado especial de pertenencia histórica (Altmann, 2012:132).

Las directrices políticas no incluían la planificación con los territorios, sino de los territorios. A nivel político, algunas autoridades tampoco entendían lo que implicaba planificar a este nivel, para muchos la conformación de distritos y circuitos era una acción más o menos de dividir el país en cuadrículas:

“...en esa época fuimos a una reunión en Cuenca con el presidente del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y le explicamos la lógica de los distritos y los circuitos, y no le pareció. Su respuesta fue que lo que hay que hacer es casi dividir el mapa del Ecuador en cuadrículas y colocar en cada una cuántos hospitales, escuelas, unidades de policía, etc., se construirían. Pero la realidad no funciona así en los territorios, cada territorio es diferente...” (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

Sin embargo, el trabajo de los equipos en la gestión pública no solo responde a argumentos técnicos sino también a factores y tiempos políticos; dependiendo de la incidencia de la temática, del contexto social y económico, etc. Los tiempos técnicos y los políticos son diferente, y muchas veces las dinámicas se aceleran, se alargan o se cambian dependiendo de la coyuntura social, económica, etc., que se maneja desde “lo político”. Las conceptualizaciones no son neutras y responden a intereses específicos que sobrepasan aquellos de quienes las formulan (Shore, 2010:30):

“No solo teníamos que dar una justificación técnica para algo que ya estaba circulando, teníamos que darle contenido, hacer que tenga sentido, terminas dándole justificativos técnicos a decisiones políticas, no es que primero haces un diseño técnico y luego aplicas eso políticamente, aquí primero tomaban una decisión política y luego tu tenías que justificar de alguna manera esa decisión que tomaban, entonces la política pública se hacía al revés de arriba hacia abajo. Nos pedían que justifiquemos conceptos, definiciones y que expliquemos para qué son las cosas y para qué sirve y todo eso a la final lo creamos, lo inventamos

nosotros.” (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

Así, la definición en torno al número de distritos a pesar de haber sido trabajada técnicamente fue más bien de carácter político, se determinó durante una reunión con el presidente en dónde frente a los tiempos políticos se optó por concretar el número en función de lo que hasta ese momento se tenía trabajado; así quedaron establecidos los 140 distritos (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015):

“... en una reunión con el presidente se mencionó el número de 140 distritos y 1134 circuitos y se quedó en que ese es el número que tiene que ser. El equipo de geógrafos estaba en apuros y tuvieron que hacer maniobras para que coincidan los 140. Si bien hubo un componente técnico la decisión de cuáles eran los distritos fue influenciada por una práctica política que fue esta presentación al presidente en donde se definió un número y se decidió cuántos eran...” (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

Así, la SENPLADES conformó los 140 distritos y 1134 circuitos administrativos de planificación, regulados a través del Acuerdo ministerial Nro. 557 (2012):

- Los distritos administrativos de planificación son la unidad básica de coordinación, planificación y prestación de servicios públicos, que coincide con el cantón o unión de cantones y su promedio de población es de 90.000 habitantes (Acuerdo ministerial Nro. 557, 2012). Para cantones cuya población es muy alta como Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Santo Domingo de los Tsáchilas se establecen distritos dentro de ellos.
- Los circuitos administrativos de planificación corresponden a una parroquia o conjunto de parroquias y es la unidad básica local de prestación de servicios,

conformada por el conjunto de establecimientos dedicados a la prestación de servicios dentro de un distrito. Su promedio de población es de 11.000 habitantes (Acuerdo ministerial Nro. 557, 2012).

Sin embargo, además de determinar el número de distritos y circuitos, su conformación implicaba identificar y detallar con claridad qué contenían estas unidades y los servicios que se prestarían en cada nivel (Entrevista 3, funcionario público, comunicación personal, miércoles 8 de abril de 2015). Esto era más difícil de lo que podría pensarse en razón de que la desorganización histórica del Ejecutivo generó una desarticulación entre el rol institucional y los servicios que se debían prestar en los territorios.

Por ello, el trabajo del equipo de la SENPLADES supuso también revisar los criterios utilizados por los ministerios para intervenir en los territorios, ya que, como se mencionó anteriormente, cada entidad tenía una forma específica de incidir y actuar en las localidades y había definido unidades de planificación particulares para su prestación de servicios.

SENPLADES trabajó varios meses con los ministerios sectoriales; para ello se conformaron dos equipos uno con el sector de seguridad y justicia: Ministerio del Interior-MININTER (Policía nacional y SIS ECU 911), Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos-MJDHC (Sistema de Rehabilitación Social), y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos-SNGR (cuerpos de bomberos). Y otro con el sector de desarrollo social: Ministerio de Inclusión Económica y Social-MIES, Ministerio de Educación-MINEDUC y el Ministerio de Salud Pública-MSP:

“Los equipos estaban conformados por técnicos que debían discutir con sus directores y sus subsecretarios, pero ese ya era un proceso interno de cada entidad. Trabajábamos con personas de planificación, de información, de seguimiento y evaluación; también había reuniones con el ministerio coordinador, para conocer su planificación, y posteriormente con los diferentes

ministerios. Se armó un cronograma, teníamos un tiempo súper corto para empezar a construir eso con los equipos técnicos. Si había alguna complicación tratábamos de elevarla a las autoridades responsables de cada tema porque acuérdate que yo no era responsable, o sea yo no era autoridad, yo no firmaba” (Entrevista 11, funcionaria pública, comunicación personal, lunes 19 de mayo de 2014).

A partir de la información obtenida el equipo de SENPLADES elaboraba informes y preparaba presentaciones en formato *Power Point* para exponer, validar y solicitar aprobación del trabajo técnico con (en orden jerárquico ascendente): el/la director/a de Rediseño y Desconcentración, el/la Subsecretaria de Cambio institucional, el Subsecretario de Democratización del Estado, el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo y el Presidente de la República.

En cada reunión había nuevas correcciones, que suponían volver a la revisión del trabajo técnico, incorporar las observaciones, preparar nuevamente las presentaciones, y regresar al último nivel jerárquico hasta donde se llegó, para obtener el visto bueno y presentarlo al siguiente nivel, quien también emitía observaciones y así sucesivamente.

En general, durante este período presidencial, se puso mucho énfasis en la elaboración de exposiciones interactivas en formato *Power Point* (que era lo que se mostraba al presidente). Este dato podría parecer irrelevante, no obstante, involucraba una gran inversión de tiempo para los equipos; prácticamente se invertía la misma cantidad de tiempo en la elaboración de los insumos técnicos que en el diseño de las presentaciones para las autoridades políticas (directores/as, subsecretarios/as, viceministros/as, ministros/as, presidente).

Esta forma de trabajo, reflejaba las “racionalidades de gobierno” y los relacionamientos implícitos que incidieron en la construcción de nuevas subjetividades (Shore, 2010:31-32), era una expresión de la jerarquía en su máximo nivel, qué generaba demoras,

retrasos y pérdidas de tiempo que podrían haber sido destinadas de manera más constructiva para fortalecer el proceso de formulación e implementación de esta política en articulación con los territorios. Esta forma de proceder, evidenciaba por un lado la importancia que el gobierno daba a la presentación de las cosas, a la transmisión de las ideas, a la imagen, a la popularización del concepto; y por otro lado daba cuenta de la estructura de poder a través de la cual “los individuos se gobernaban y administraban a sí mismos...”, la autogestión, autorregulación y el gobierno desde la distancia (Rose y Miller, 1992 citado por Shore, 2010:31-32).

Este mecanismo vertical y unidireccional de toma de decisiones, conllevó también a una desarticulación entre la desconcentración del Ejecutivo y la descentralización de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Esto no permitió generar redes de conocimiento a nivel local, adaptar las necesidades de la población y el desarrollo de las capacidades institucionales locales de los GAD para asumir y gestionar adecuadamente sus competencias y atribuciones, coordinar una adecuada articulación multinivel para la prestación de servicios, entre otros.

Si se hubiera entendido al Estado como una sola unidad de planificación, se habría priorizado la articulación con otros niveles de gobierno que venían operando en los territorios. En este escenario, la re-organización de la prestación de los servicios seguramente hubiera partido de la división político-administrativa del país, para dar mayores probabilidades de sostenibilidad al proceso, y evitar duplicar esfuerzos e inversión de recursos creando niveles de planificación (zonas, distritos y circuitos), adicionales a los ya operaban a nivel estatal en el cantón y la parroquia, y que estaban ya asumidos por la población:

“...no era necesario crear otro nivel, creo que hubieras podido trabajar a nivel de provincia, cantón y parroquia sin crear la zona, el distrito y el circuito, esos niveles administrativos que te causaban conflicto con lo político en el territorio porque no te coincidían... podías seguir trabajando sobre la misma unidad que ya

estaba operando, por un tema de optimización de recursos también” (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

Es decir, el diseño de esta política se pudo haber realizado en base a la división política administrativa sin crear niveles de planificación adicionales. Sin embargo, para el gobierno central era necesario, ser más visible a nivel local y reducir el “protagonismo” de los municipios (particularmente de aquellos que no eran aliados) a través de la prestación de los servicios (Entrevista 20, dirigente indígena, comunicación personal, domingo 25 de febrero de 2018). En este proceso, es evidente como las políticas se utilizan de manera instrumental, como herramientas de intervención a través de las cuales se administra y regula a la sociedad, otorgando legitimidad a instituciones, autoridades y funcionarios/as (Shore, 2010:32).

Es necesario señalar aquí, que este elemento tiene que ver con que, los partidos populistas, es decir, aquellos que tienen una “relativa lealtad de los sectores marginados y suburbanos del país”, determinan su éxito por el apoyo directo de las masas y la relación que el líder establezca con éstas. Por ello la importancia por favorecer políticas en función de “su efecto publicitario (sobre la gente), más que por el impacto de la política a largo plazo” (Mejía, 2003:303).

Desde los inicios del gobierno de Correa, hubo un interés predominante por visibilizarse en los territorios a través de diferentes mecanismos: cadenas televisivas, vallas y afiches publicitarios, difusión mediática, etc. El mensaje oficial para la ciudadanía giraba en torno a que. “quien estaba haciendo las cosas, quién las financiaba, quién ejecutaba, etc., era el gobierno de Rafael Correa, porque esto, permitía ganar réditos políticos que se hacían evidentes en las elecciones.” (Entrevista 21, dirigente indígena, comunicación personal, domingo 18 de febrero 2018). Adviértase aquí que, una falencia en términos de dar sostenibilidad al proceso, fue dejar de lado que el gobierno más cercano a la ciudadanía era el gobierno local, y que quien ya tenía habilidades, conocimientos y saberes trabajados desde lo local eran los GAD:

“... el tema de educación está vinculado directamente con el desarrollo urbano. El gobierno central no podía poner escuelas sin consultar los planes de desarrollo territorial y de uso de suelo del municipio, temas de movilidad, porque son establecimientos que influyen la dinámica de movilidad de la ciudad, etc., pero en muchos casos fue lo que hizo.” (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

Es importante reflexionar sobre el hecho de que esta política pública surgió como una definición presidencial bajo la idea de “fortalecer la presencia del Ejecutivo y acercar el Estado a los territorios” y del cuestionamiento (del presidente) respecto a ¿cuánto le costaría al país cubrir la brecha existente en la prestación de servicios públicos?

Es decir, la necesidad de generar esta política pública, no surgió del análisis técnico del problema o de la jerarquización o selección de alternativas de acción; la forma en que se concibió el problema y las acciones para enfrentarlo, fueron decididos directamente desde el presidente y sustentado técnicamente por la SENPLADES.

4.3.3. Estudio de Costos para salir del “subdesarrollo”

En octubre de 2010, la SENPLADES da a conocer al presidente el número de distritos y circuitos a nivel de todo el país (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018). A partir de allí, el gobierno solicita saber qué servicios públicos debían garantizarse en esos niveles territoriales como estrategia para reducir los índices de pobreza y sacar al país del subdesarrollo (Documento de trabajo Nro.8, 2011):

“...la pobreza tiene como una de sus aristas el acceso a los servicios básicos por parte de la población; las unidades territoriales desconcentradas (distritos y circuitos), se constituyen en un mecanismo de planificación a través del cual sería posible ir cerrando las brechas históricas de servicios públicos que se han

generado con los territorios, como una estrategia que además de mejorar la administración pública y la prestación de servicios permite avanzar en la erradicación de la pobreza.” (Torres, 2016:34).

Pensar la brecha de los servicios, implicaba para el presidente revisar directamente las competencias constitucionales de cada entidad, su institucionalidad y a partir de allí el diseño del servicio (Entrevista 5, funcionaria pública, comunicación personal, lunes 20 de abril de 2015). De esta manera conecta la desconcentración (zonas, distritos y circuitos) y la reforma institucional llevadas adelante por la Subsecretaría de Cambio Institucional, con la prestación de los servicios públicos en los territorios (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

Por ello, se requirió a la Subsecretaría de cambio institucional de SENPLADES asumir un nuevo compromiso presidencial (SIGOB), que consistía en realizar un “Estudio de costos” para determinar la brecha entre “la prestación ideal de servicios” versus lo que se tenía en ese momento (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018). A partir de allí, se estimaría el costo que suponía para el Estado abastecer la demanda de servicios públicos de la población en cada distrito y circuito (Entrevista 4, funcionario público, comunicación personal, viernes 17 de abril de 2015).

Al haber sido un compromiso asumido directamente con el presidente, el equipo estaba dirigido por el Secretario nacional y el Subsecretario de Cambio institucional de la SENPLADES. El equipo técnico (que continuaba formado por 5 personas ancladas a la Dirección de Rediseño y desconcentración), empezó a levantar la información para elaborar lo que en un primer momento se conoció como “Estudio de costos para salir del subdesarrollo” y luego se denominó “Costos para alcanzar el Buen vivir en los territorios” (SENPLADES, 2014:77) y que era conocido por el equipo como “Estudio de costos o Informe SIGOB”:

“El Estudio de costos fue pensado como un compromiso presidencial, no como una política pública; es decir, el presidente quería saber cuánto nos costaba salir del subdesarrollo, a través de la dotación de servicios públicos y su infraestructura en todo el territorio nacional y para eso solicitó realizar un costeo. A la final, el estudio se convirtió en lineamientos de política pública, pero no nació como política pública.” (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

Metodológicamente para el equipo fue complejo conceptualizar las conexiones y articulaciones entre la desconcentración, cuya idea original se enfocaba en evitar la concentración del Ejecutivo y su administración pública en las grandes ciudades y garantizar su incidencia en todo el país, para avanzar hacia su articulación con la prestación de servicios en los territorios (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018).

El Estudio de costos debía estimar los montos que se requerirían para cubrir los servicios prestados en distritos y circuitos por los ministerios sectoriales (Seguridad y Justicia: Policía Nacional, Sistema de Rehabilitación Social y Gestión de Riesgos; y Desarrollo Social: Inclusión Económica y Social, Educación y Salud), como mecanismo para “que el país saliera del subdesarrollo” (Entrevista 4, funcionario público, comunicación personal, viernes 17 de abril de 2015).

Para realizar este estudio era necesario identificar los costos (recurrentes y de inversión) en los que se debía invertir para cerrar la brecha/déficit entre la oferta existente de servicios en el territorio y la que, idealmente, se debía tener. En función de estos resultados se priorizaría la inversión pública en los territorios durante un período de tiempo determinado, en el que se realizaría la implementación total de los circuitos y distritos con todos sus servicios, como un mecanismo que además permitía concretar los objetivos de política pública de cada ministerio (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018):

“... ya al final se convirtió en un ejercicio de costeo, porque lo empezamos a trabajar con la idea de aportar a la construcción de territorios del buen vivir a partir de la desconcentración, que obligaba a los ministerios a mirar el territorio y a prestar sus servicios. Al final surgió la pregunta de cuándo cuesta. Y ahí se conecta, con la Subsecretaría de cambio institucional, porque era necesario pensar en qué instituciones y qué capacidades institucionales les damos a los ministerios para que hagan lo que tenían que hacer para conformar territorios del buen vivir. Entonces la desconcentración de distritos y circuitos se transforma en un mecanismo institucional que permite concretar los enfoques de política pública de cada ministerio.” (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018).

Considerando que, las políticas públicas son la forma práctica de materializar el enfoque y líneas de acción de la administración pública (Shore, 2010:30); es interesante analizar que esta política, que fue calificada como el segundo esfuerzo más grande de planificación nacional, partió de un ejercicio de costeo. Es decir, desde la perspectiva en la que se formuló esta política, la solución al subdesarrollo, se encontraba en invertir dinero en la construcción de infraestructura para servicios públicos en los territorios; pero ¿la realidad funciona así?, ¿se trata de construir/aumentar la institucionalidad estatal?, ¿invertir en terrenos, obras de infraestructura y obras complementarias? Mientras el precio del barril de petróleo podía cubrir estos gastos no hubo cuestionamientos, cuando el precio bajó y el Estado dejó de contar con ese dinero la mirada fue distinta (sobre esto específicamente se tratará más adelante).

Esto da cuenta, una vez más de que las políticas públicas no siempre son acciones objetivas o decisiones racionales tomadas por alguien competente ya sean autoridades o técnicos/as; sino que responden a parámetros políticos, y estos no necesariamente entran en esta lógica. No es ciencia lo que se genera desde el Estado, es política pública, por más que los planteamientos sean realizados por personas vinculadas con la academia o la

investigación, las acciones estatales aunque sean contenedoras de conocimiento racional y experto (Shore y Wright, 2011:4), no están aisladas de las necesidades políticas de un determinado gobierno.

Durante el gabinete itinerante de ministros/as realizado el 29 de abril del año 2011 en Colta y posteriormente en el Taller sobre Organización del Estado el 7 julio de 2011, en los que participaron el presidente Correa y autoridades ministeriales, SENPLADES presentó las nuevas unidades de planificación territorial basadas en distritos y circuitos. En función de estas unidades las instituciones públicas deberían reorganizar su presencia institucional y la prestación de sus servicios (SENPLADES, 2013):

“Cuando se presentaron estos lineamientos en la reunión con todo el gabinete ahí comenzó a convertirse en una línea de política pública. En ese momento, los ministerios se dieron cuenta que esto de los distritos y circuitos iba porque iba, y que tenían que adaptarse a esa estructura. Antes de eso nadie nos hacía caso, pero ya con esta reunión que fue más política y a nivel jerárquico, fue obligatorio para los ministerios planificar y organizar sus servicios en función de lo establecido por SENPLADES” (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

El espacio geográfico de esta política fue el nacional, con tiempos acelerados, en tanto el país se encontraba ya en escenario pre-electoral (2012) y electoral a inicios de 2013. Por ello la implementación se realizó de forma paralela al diseño, sin ningún proceso de participación ciudadana. Una vez implementada la política a nivel local, esto trajo complicaciones por las recurrentes quejas de la población, en relación a la irrupción que las nuevas unidades de planificación habían ocasionado en sus dinámicas organizativas y territoriales.

Estos reclamos tenían que con las unidades prestadoras de servicio cerradas para ser reubicadas o reagrupadas en otro lugar (Escuelas interculturales bilingües y Unidades de

Policía). A esto se sumaban las quejas ya recurrentes en la historia del país: los establecimientos no contaban con servicios básicos, hacía falta invertir en obras complementarias porque el terreno escogido era fangoso, tenía un desnivel, estaba en una pendiente, etc., el equipamiento estaba subutilizado porque no había personal que lo supiera manejar, no se contaba con suficientes profesionales para cubrir la demanda, etc. (Entrevista 23, funcionaria pública, comunicación personal, jueves 22 de marzo de 2018).

Es decir, a pesar de todos los recursos humanos y económicos invertidos, esta política no cambió la lógica bajo la que históricamente se venía realizando la gestión pública en el país. A pesar del mandato constitucional, la dinámica de la administración estatal no había garantizado la autonomía de pueblos y nacionalidades, la construcción de relaciones interculturales, la generación de una planificación que respondiera a las demandas sociales y que se fundamentara en la participación ciudadana, aunque estos “clichés” fueron permanentemente mencionados en documentos e insumos técnicos y políticos publicitados por el gobierno.

Es importante hacer un breve resumen de lo que hasta este momento se había formulado en torno a esta política. En orden consecutivo, primero se definió el número de distritos y circuitos y a la par cada ministerio llevó adelante la identificación de los servicios que se iban a prestar en cada unidad desconcentrada. Es ente punto, el presidente solicitó a SENPLADES la elaboración del “Estudio de costos” (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

Para la elaboración del Estudio de costos, el equipo técnico de SENPLADES trabajó a la par con los ministerios sectoriales revisando detalladamente el funcionamiento de la prestación de los servicios. Esto implicaba solicitar información referente a los servicios que se prestaban en todo el país, identificar la información existente (en archivos físicos o digitales; e incluso en funcionarios/as encargados/as del servicio, en los casos en los que no se encontró ningún otro respaldo), compilar y verificar datos, colocarlos en el mismo formato para poder comparar la información que había en cada institución, y de

ser el caso registrar por escrito los procesos para la prestación del servicio (desconcentración administrativa financiera y talento humano) etc. Es importante señalar que muchos servicios no contaban con una sistematización del procedimiento para su prestación, estas tareas las conocían los/as funcionarios/as que las venían realizando por años pero que no contaban con un registro escrito (Entrevista 7, funcionaria pública, comunicación personal, 23 de abril de 2015).

El equipo de SENPLADES coordinó el trabajo de manera particular con cada uno de los ministerios. A las reuniones por lo general asistían un promedio de diez personas, cuatro delegados/as del equipo de la Subsecretaría de Cambio institucional y de la Subsecretaría de Planificación, más los/as representantes del ministerio sectorial (que por lo general eran parte del área de planificación). Este trabajo dependía en gran medida de que los/as técnicos/as que asistían conocieran el detalle de la situación institucional y pudieran tomar decisiones mínimas en relación con la prestación de los servicios (Entrevista 11, funcionaria pública, comunicación personal, lunes 19 de mayo de 2014). El diseño de esta política se fundamentó en la participación interinstitucional del Ejecutivo:

“...ahí vino un trabajo de hacer reunión tras reunión con los ministerios, sobre todo para ir aplicando la metodología que diseñamos. Poco a poco el equipo fue conociendo también de qué se trataba el compromiso SIGOB, veíamos que se trataba de tener la oferta actual, una oferta ideal, tipologías, definir unos estándares y programar tu planificación para luego sacar tu déficit.” (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

En este proceso de reestructuración de los servicios, el conocimiento de autoridades, funcionarios/as y operadores/as públicos/as sobre el carácter plurinacional del Estado y el bloque constitucional en el que se fundamenta hubiera sido sustantivo para incluir indicadores que contribuyan a concretarlo. Si bien la SENPLADES coordinaba este proceso, el interés político no apuntaba a estos objetivos ni a incluir alguna variable que

visibilizara el carácter plurinacional del Estado (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

Cada institución tenía una situación particular respecto a la disponibilidad de información sobre su “modelo de prestación de servicios”, lo que supuso una revisión completa e incluso una redefinición de la forma en la que institucionalmente se estaban prestando los servicios. Para ello se llevaron a cabo reuniones periódicas de seguimiento y consolidación de la información con el equipo técnico de cada entidad, y cuando los temas ameritaban en estas reuniones se incluían también a las autoridades para la toma de decisiones (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018):

“... el trabajo más fuerte fue con la Policía, ellos no tenían nada escrito sobre su oferta actual: ¿cómo era su servicio?, ¿cuál era su modelo de servicios?, ¿qué estándares tenían?, ¿qué modalidades y tipologías de prestación de servicio utilizaban?, ¿cómo operaba territorialmente el servicio? A partir estas preguntas se fueron encontrando ciertas directrices para entender y planificar bien el servicio. El trabajo se hacía con los comandantes, pero también con policías operativos que te decían: ‘yo cuando tengo que salir al patrullaje hago lo siguiente’, incluso para definir cuántos carros, motos, armas, etc., se indagó en cómo era el servicio para irlo definiendo. Pero para conseguir hacer esto, necesitabas tener alguien a la cabeza que entendiera y que además permita el relacionamiento con los policías. Si no se les decía mi comandante, mi general, se iban, o se enojaban y luego ya no te colaboraban; era una dinámica de construir con ellos, que ellos digan cómo funcionaba e ir corrigiendo ciertas cosas; para eso se les mandaba tareas y yo apoyaba con el seguimiento, por ejemplo: ‘para la próxima reunión ustedes tienen que definir los estándares’. Fue bien complicado porque ellos tienen una lógica para los patrullajes diferente en la parte urbana y rural y decían que no les servían nuestros niveles de planificación. Claro, estos fueron conformados cartográficamente de acuerdo al sector censal y

al número de población que había, y no se consideraba si la manzana era de una vía o de doble vía, que era lo que necesitaban considerar los policías para su patrullaje (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

Solo con este nivel de detalle era posible vislumbrar las condiciones en que se realizaba hasta ese momento la prestación de los servicios y determinar los requerimientos de equipamiento, talento humano, equipamiento e infraestructura para cerrar la brecha y alcanzar el ideal en términos del servicio (Ayuda memoria, Distrito Sigchos, 5 de octubre de 2012). Y aquí es importante recalcar que, el estudio trascendía la estimación de costos para cerrar la brecha de la prestación de cada institución, e implicaba la posibilidad de repensar la calidad del servicio, lo que motivó un trabajo de reordenamiento y rediseño diario por parte de cada ministerio (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

“Con salud, educación y MIES fue un poco más fácil, se les pedía los insumos, ellos lo trabajaban y los entregaban. Por ejemplo, salud ya había elaborado el Modelo de Atención Integral en Salud (MAIS), es decir, tenían ya definido su modelo de prestación de servicios y solo pedíamos explicación sobre lo que no nos quedaba claro: ¿cómo eran los servicios que iban a dar dependiendo de la tipología?, ¿cómo funcionaba el sistema de referencia-contrareferencia? para fortalecer el primer nivel y evitar saturaciones en los hospitales de segundo y tercer nivel, etc.” (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

4.3.4. Definición de los servicios públicos de cada entidad según su nivel territorial

En este contexto el equipo de SENPLADES diseñó el Modelo de prestación de servicios, como herramienta estándar que debía ser cumplimentada por los seis ministerios e implementada a nivel de zonas, distritos y circuitos (SENPLADES, presentación en Power Point, septiembre de 2012).

El Modelo de prestación de servicios incluía la descripción de los servicios públicos que tenía que prestar cada entidad en función de sus competencias institucionales (definidas normativamente), la modalidad de los servicios, estándares de calidad y cobertura²⁹, estrategias de sostenibilidad de estos estándares y los mecanismos de regulación y control que garantizarían su cumplimiento, tipologías, componentes, población objetivo, niveles desconcentrados y descentralizados, metas por servicio (NTD, 2013:Art. 29). El equipo de la SENPLADES tenía reuniones diarias con las instituciones rectoras de la política, para repensar los servicios, transformar el enfoque de las prestaciones y la concepción institucional sobre su rol (Entrevista 11, funcionaria pública, comunicación personal, lunes 19 de mayo de 2014):

“Con cada entidad diseñó un nuevo modelo de prestación de servicio, revisando los servicios que se debían prestar en los diferentes niveles del territorio... qué personal, infraestructura y equipamiento. Se definieron tipologías de unidades prestadoras de servicios, con características y estándares específicos, y la decisión de ubicarlas en uno u otro territorio dependía de las estadísticas que se tenía: perfil epidemiológico, base de datos sobre delitos... pero además había que ver cómo articular la prestación de servicios de los diferentes ministerios” (Entrevista 7, funcionaria pública, comunicación personal, jueves 23 de abril de 2015).

²⁹Los estándares de calidad y de cobertura se referían a los límites mínimos aceptables para cada modalidad, en relación con el número y tipo de establecimiento dependiendo del total poblacional a ser atendida, y del equipamiento, mobiliario, materiales, talento humano, etc.

Previo al trabajo que realizó la SENPLADES, los ministerios no contaban con estándares, ni protocolos establecidos para la prestación de los diferentes servicios, por lo menos no sistematizados, ni compilados (Entrevista 4, funcionario público, comunicación personal, viernes 17 de abril de 2015). Desde esta mirada retrospectiva, para quienes participaron en el proceso, la SENPLADES asumió trabajo que no le correspondía, y que eran competencia de cada ministerio:

“... en la mayoría de los casos, quienes prestaban el servicio tuvieron que elaborar el estándar numérico para el Estudio de costos, porque en el día a día conocían cómo funcionaba, pero nunca habían sistematizado los lineamientos, no se contaba con un documento escrito sobre los criterios en los que se basaban sus estándares y por lo tanto no había claridad sobre la fuente de información. No existía una memoria institucional al respecto, las personas conocían los datos, pero éstos no constaban en ningún lado, la información estaba dispersa y no se encontraba consolidada en las instituciones...” (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

A pesar de que para el equipo técnico de la SENPLADES era importante considerar las particularidades socioculturales y la pertinencia cultural para la elaboración de los modelos de atención para la prestación de servicios (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018); nuevamente esto no era prioritario en la agenda política y no se dio mayor importancia a la visibilización de indicadores estratégicos y georeferenciados sobre la ubicación de pueblos y nacionalidades, y poblaciones diferenciadas culturalmente en zonas, distritos y circuitos.

Así se determinaron los servicios (con sus procesos y procedimientos) y los establecimientos localizados a nivel de zona, distrito y circuito, desde la lógica del gobierno nacional en cada territorio. Los servicios que “idealmente” se prestarían en la zona eran: los Comandos zonales (MININTER); Centros de detención y rehabilitación, Centros de privación de libertad, Centros de adolescentes en conflicto con la ley, Casas

de confianza (MJDHC), Hospital general y en el nivel nacional Hospital especializado y de especialidades (MS) (SENPLADES, 2013:14).

Como se planteó anteriormente, las políticas públicas reflejan ciertas “racionalidades de gobierno”; la desconcentración fue diseñada desde la mirada de una planificación central, en la que no se consideraron procesos de participación ciudadana, ni de trabajo articulado con los gobiernos locales para definir las “nuevas unidades territoriales”. Estas acciones y sus formas de relacionamiento implícitas, incidieron en la construcción de nuevas subjetividades en los territorios (Shore, 2010:31-32); cada zona poseía un aparato administrativo con control sobre los distritos y los circuitos; que eran manejados directamente desde el gobierno central (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018).

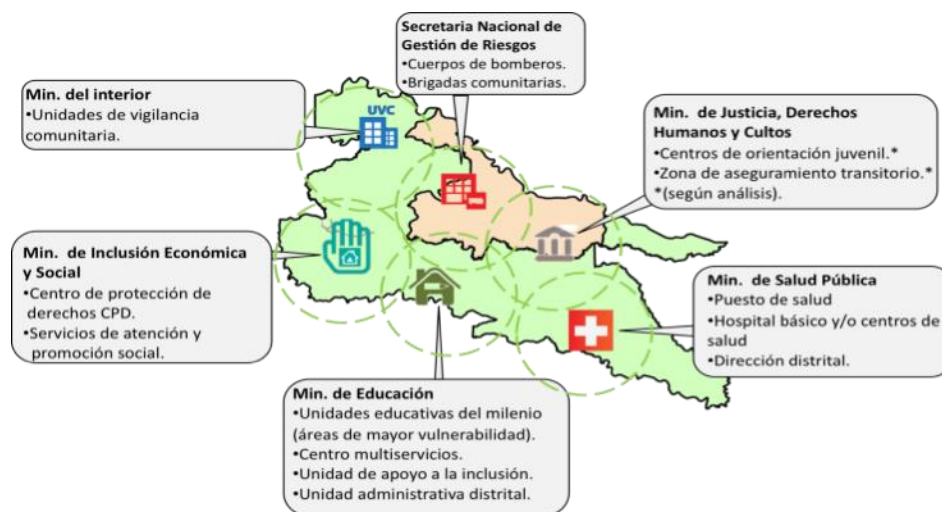
Gráfico 12: Servicios que se prestarían “idealmente” en cada zona



Fuente: SENPLADES, 2013.

A nivel del distrito ideal, se prestarían los servicios de: Unidades de vigilancia comunitaria (MININTER), Hospital básico (MS), Centros de contraventores y Unidades de aseguramiento transitorio (MJDHC) (SENPLADES, 2013:14).

Gráfico 13: Servicios que se prestarían “idealmente” en cada distrito

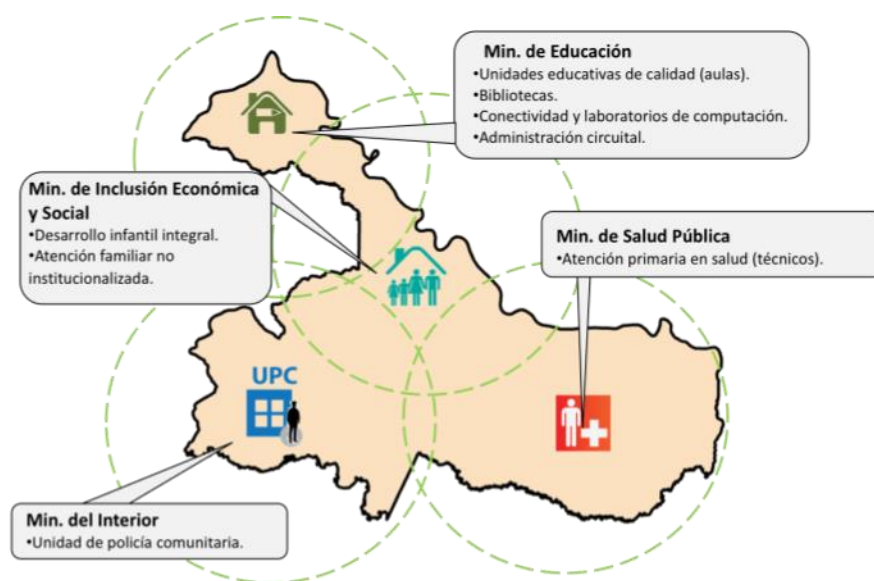


Fuente: SENPLADES, 2013.

El circuito ideal contaría con los servicios de Unidades educativas, bibliotecas, conectividad y laboratorios de computación, administración circuitual (ME), Unidades de Policía Comunitaria (MININTER), Centros Infantil del Buen Vivir, Creciendo con nuestras familias (que habilitaron visitas domiciliarias a niños/as que permanecían en el hogar y adultos/as mayores que no iban a centros), Centro Integral del Buen Vivir para Adultos Mayores, Centro Integral del Buen Vivir para Personas con Discapacidad (MIES), Atención primaria en salud (técnicos/as visitantes/as), Centros de salud (tipo A, B, C) (MS), oficinas para atención a la ciudadanía y respuesta judicial (MJDHC) (SENPLADES, 2013:14).

Este nivel de planificación implicaba un relacionamiento directo y estandarizado para todo el país, en el cual el gobierno central estaba presente en los territorios y decidía, donde se construía, qué se construía, qué tipo de prestaciones se tenían y la forma en la que se daban. Estas reformas de las instituciones públicas, dan cuenta de políticas asociadas con el neoliberalismo, en tanto proveen las circunstancias necesarias para que “los individuos se gobiernen y administren a sí mismos”, generándose una autogestión, autorregulación y el gobierno desde la distancia (Shore, 2010:31-32).

Gráfico 14: Servicios que se prestarían “idealmente” en cada circuito



Fuente: SENPLADES, 2013.

4.3.4.1. El caso del Ministerio de Educación ¿cómo se definió su prestación de servicios en distritos y circuitos?

Para ilustrar mejor el trabajo realizado por el equipo técnico con los seis ministerios que formaban parte de esta política pública, revisaremos el caso de uno de los sectores a los que más se hizo alusión durante las entrevistas: el Ministerio de Educación. Con el MINEDUC, al igual que con el resto de entidades, el equipo de SENPLADES identificó pormenorizadamente cómo se organizaba la prestación del servicio: ¿qué hacen?, ¿por qué hacen?, ¿qué servicios prestan?, ¿qué estándares tienen y cómo fueron definidos?, ¿cómo realizan la planificación institucional?, etc.

En 2011, el MINEDUC presentó a SENPLADES una nueva versión de la Matriz de Competencias y del Modelo de Gestión alineados con la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI, 2011). La nueva institucionalidad ponía en funcionamiento un Nuevo Modelo de Gestión de Educación (Acuerdo Ministerial No. 390, 2010) que estaba conformado por cuatro niveles, uno de carácter central que mantenía la rectoría del Sistema Nacional de Educación desde donde se definía la política y normativa educativa; se regulaba el sistema educativo por medio de la definición de estándares y diseño de sistemas; y se realizaba la planificación educativa nacional; y tres niveles de gestión desconcentrada. La zona donde se definía la política y normativa complementaria, la planificación y regulación; el distrito que realizaba la planificación distrital, la gestión de proyectos, trámites, atención al ciudadano y coordinación, monitoreo, supervisión y acompañamiento pedagógico de los servicios educativos del territorio; y el circuito donde se prestaban los servicios a través de establecimientos educativos fiscales y fiscomisionales (SENPLADES, 2013:14).

El equipo de SENPLADES trabajó realizando el acompañamiento metodológico, coordinación y seguimiento con el ministerio para que se definiera cómo iban a prestar sus servicios en el territorio y a través de qué establecimientos (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015). Este trabajo técnico partía de una predefinición sobre el tipo de modelo educativo que se quería alcanzar el cual apuntaba hacia “la mejora en la calidad educativa” (Entrevista 3, funcionario público,

comunicación personal, miércoles 8 de abril de 2015). Es importante señalar que el acompañamiento técnico que realizaba la SENPLADES a este proceso lo hacía desde su rectoría en materia de desconcentración, no desde una experticia temática en el área.

La prestación de los servicios públicos nunca había sido revisada tan integral y profundamente y por primera vez se hizo el esfuerzo de sintetizar los estándares, tipologías, procesos y procedimientos en un documento. Para la estimación de los servicios y los costos que estos suponían, la SENPLADES diseñó una metodología que consideró cinco fases:

Gráfico 15: Metodología para la identificación de los “Costos para salir del subdesarrollo”



Fuente y elaboración: SENPLADES, 2012

La metodología estaba compuesta por cinco fases, requiriéndose en primer lugar la cuantificación de la oferta existente de servicios del sistema educativo a nivel circuital y distrital. Para ello, el ministerio identificó los establecimientos prestadores de servicios (geo-referenciados) y los servicios que se prestaban en cada nivel territorial según la división política administrativa, así como la población atendida con la cobertura de ese momento; se levantó también el inventario de infraestructura, talento humano y equipamiento con el que se contaba (SENPLADES, 2013).

“En el caso del MINEDUC fue difícil identificar la oferta actual, porque inicialmente su inventario no estaba levantado a nivel de establecimiento, sino por aulas. Tuvieron que hacer nuevamente un levantamiento geo-referenciado de cada unidad educativa, el presidente les dijo ‘negado que ustedes implementen por aulas, si o si tiene que ser por unidades educativas’ y desde ahí empiezan a trabajar el ordenamiento de la oferta educativa.” (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

Para el cálculo de la demanda actual se tomaron en cuenta los datos censales levantados por el INEC el año 2010, referente a la población cuya edad correspondía a los tres niveles de atención inicial, educación básica y bachillerato. Para el cálculo de la demanda no se consideró el número de estudiantes que asistían en esos momentos al sistema educativo particular, del cual se contaba con los registros (SENPLADES, 2013).

En segundo lugar, se hizo el levantamiento de la oferta ideal, es decir, el “deber-ser” de la prestación de los servicios, en donde se determinaba el número de establecimientos que se requerían por nivel territorial para cubrir toda la demanda. La desconcentración debía conocer la situación específica de las poblaciones y saber cómo distribuir las instituciones a partir de estándares, tipologías y coberturas, desde una racionalidad casi matemática (Torres, 2016:40).

“... el modelo buscaba optimizar los recursos, pero en función de la idea de costo-beneficio, esta idea mecánica capitalista, evaluaba cómo utilizar los recursos para que se beneficiara con la cantidad mínima a más personas, ese es un poco el criterio, pero ¿y las dinámicas locales de la gente?, ¿sus necesidades?” (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

Para la identificación del ideal en relación con la prestación del servicio de educación, era necesario conocer los estándares, es decir, los criterios de calidad mínimos que tendría cada servicio. Los estándares para la prestación del servicio se enfocaron en la infraestructura, el personal que debía cubrir todas las necesidades institucionales y el número de habitantes por cada circuito (en promedio 12.000 habitantes) que debía ser atendido. A pesar de la importancia de estos estándares, éstos no consideraban particularidades locales o especificidades territoriales.

Si bien el promedio del país en términos de densidad poblacional era de 57,8 hab/km², había circuitos en la Amazonía en los que la población total era de 120 personas y cuya densidad poblacional no superaba los 6,3 hab/km² (el máximo era Sucumbíos donde había una densidad de 9,8); en la Costa la densidad poblacional era de 106,5 hab/km², y en la Sierra de 101,5 hab/km² (Censo de Población y Vivienda – INEC, 2010). En razón de esta alta variación en la cantidad de personas que podían conformar un circuito ligado a la dispersión territorial era muy difícil calcular un solo tipo de estándar por distrito y circuito, tal cual se hizo en el modelo de prestación de servicios del MINEDUC (SENPLADES, 2013: s/n):

Tabla 8: Estándares a nivel circuital

Nivel de atención circuital	Estándar para los establecimientos
Alumnos por aula	25 alumnos
Profesores por aula	1 por aula y un asistente por cada 2 aulas

Administrativos por alumnos	1 por cada 200 alumnos
Baterías sanitarias por alumno	Responde a los diseños de intervención en infraestructura
Programas de eliminación de barreras de acceso	Uniformes, textos y colación gratuitos
	Estándar en nivel de educación general básica
Alumnos por aula	35 alumnos
Profesores por aula	Responde a tipología adjunta
Administrativos por alumnos	1 por cada 8 docentes
Baterías sanitarias por alumno	Responde a los diseños de intervención en infraestructura
Programas de eliminación de barreras de acceso	Uniformes, textos y colación gratuitos
	Estándar en nivel de bachillerato
Alumnos por aula	35 alumnos por aula
Profesores por aula	Responde a tipología adjunta
Administrativos por alumnos	1 por cada 8 docentes
Baterías sanitarias por alumno	Responde a los diseños de intervención en infraestructura
Programas de eliminación de barreras de acceso	Textos gratuitos
	Estándar para el circuito
Biblioteca	Al menos 1 por circuito
	Estándar para implementar el nuevo modelo de gestión
Administración circutal	1 por circuito
Asesores educativos	Al menos 1 por circuito

Fuente y elaboración: Ministerio de Educación, 2013: s/n.

Tabla 9: Estándares a nivel distrital

Nivel de atención Distrital	Estándar
	Estándar para el distrito
Centro multiservicios	1 por distrito, en caso de requerirlo
Unidades Educativas del Milenio	1 en distritos rurales de mayor vulnerabilidad, y que se consideran dentro del estándar de calidad de la nueva infraestructura propuesta.
Unidad de apoyo a la inclusión	Al menos 1 por distrito
	Estándar para implementar el nuevo modelo de gestión
Dirección distrital	1 por distrito
Audidores educativos	Al menos 1 por distrito

Esto a pesar de que, en el Modelo de gestión del MINEDUC se reconocía que la densidad poblacional era altamente heterogénea, y que existía un grupo de circuitos que tenían baja densidad pero que geográficamente ocupan gran parte del territorio nacional (los 110 circuitos de menor densidad representan cerca del 50% de toda la superficie del país), mientras que en el otro extremo existían circuitos con una superficie muy pequeña y que albergaban a una gran parte de la población (SENPLADES, 2013: s/n).

Por ello, el reordenamiento de la oferta educativa debió prever que, en los circuitos que tenían menor densidad se implementaran tipos de establecimientos más pequeños que acogieran a un número menor de estudiantes. Mientras que en el otro extremo, los establecimientos grandes se construyeran exclusivamente en territorios con una alta demanda y en donde incluso se pudiera utilizar la infraestructura en dos horarios: matutino y vespertino (SENPLADES, 2013: s/n). Sin embargo, esto no ocurrió:

“... la educación de calidad buscaba copiar modelos externos de eficiencia, de estandarización del modelo educativo, que además implicaba mayor control. Se dijo públicamente que se estaba gastando demasiado dinero con pequeñas escuelas que no estaban teniendo mayor resultado, a pesar que no hubo ninguna evaluación, ningún criterio de evaluación desde la diversidad cultural. La solución fue invertir en escuelas más grandes, juntar a todas las pequeñas en las denominadas Escuelas del Milenio donde cabían 2000-3000 estudiantes en un solo plantel, en términos políticos era una mejor inversión construir un gran edificio que la ciudadanía compare con las escuelas comunitarias pequeñas que existían. Así se eliminan las escuelas pequeñas y según lo que dijo el gobierno las que quedaban alrededor se podían beneficiar de las capacidades y la infraestructura de la escuela central” (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

Sin embargo, en la práctica, esta observación realizada por el mismo MINEDUC fue omitida en varios aspectos. El ícono de la reforma educativa, fue la construcción a nivel nacional de 104 Unidades Educativas del Milenio (UEM), siendo presentadas a través de los medios de comunicación como establecimientos con tecnología de punta e infraestructura de primera. Para su ubicación se consideraron áreas rurales de alta vulnerabilidad socio económica en las cuales “existiera el suficiente número de personas que demanden el servicio educativo” (SENPLADES, 2013). Esto a pesar de que en las zonas rurales es donde mayor dispersión existe entre la población, y por lo tanto para reunir a la cantidad de estudiantes para cubrir el mínimo requerido para la construcción de UEM, era necesario agrupar en un mismo establecimiento a niños/as de diferentes sectores, lo que en zonas rurales puede implicar hasta horas de movilización a pie:

“... una cosa es planificar y otra es ejecutar, y cuando ejecutas ya van saltando estas cosas, y como van a ir los niños a la escuela si les queda a dos horas de camino, el Ministerio de educación hace rato tenía la idea de poner transporte y hasta ahora no lo implementan, entonces hay un error en cómo se entiende la planificación (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

Así el MINEDUC determinó que establecimientos debían fusionarse, reorganizarse o cerrarse, para que sean absorbidos por un establecimiento mayor, denominado “eje”. El modelo de prestación de servicios fue aplicado de manera uniforme a nivel nacional, sin considerar que la realidad del país era diferente en cada lugar, y que existían particularidades sociales y culturales, así como características territoriales distintas en la Amazonia, Costa y Sierra. Una simple reflexión sobre los estándares para la construcción da cuenta de ello, estos fueron realizados, teniendo como punto de partida sectores urbanos de la sierra, que no eran replicables en zonas rurales de clima caliente, donde debió pensarse en materiales de construcción más apropiados que se adapten a ese

entorno (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

“Desde la presentación del Estudio de costos que se hizo al presidente en 2012, hasta lo que tienes ahora hay muchísimos cambios, en tipología, en servicios, etc. Siempre se trató de explicar cómo funcionan las tipologías de los establecimientos prestadores de servicios y que no en todo el territorio se necesitan los mismos estándares, sin embargo, el presidente da la línea de que toda la infraestructura tiene que ser estandarizada, pero obviamente para que tu llegues a estandarizar en tema de infraestructura ya tenías que tener tu modelo de servicios y saber cómo iba a operar cada establecimiento prestador de servicios. En estos tres años el proyecto se enfocó en la implementación de la tipología, de la infraestructura, por eso aparece el ICO que ahora es el SERCOP para hacer todo el tema de la construcción estandarizada” (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

En julio de 2013 el MINEDUC entregó a la SENPLADES una presentación en la que se incluyó el “Nuevo reordenamiento de la oferta educativa”, en el cual se ajustan las tipologías según consta en la Tabla 10. Ahí se detallan los estándares para los establecimientos uni y bidocentes (tipologías C y D), que son, destinados para grupos pequeños de estudiantes y que durante décadas fue el mecanismo a través del cual las comunidades resolvieron la educación de los/as niños/as, en el marco de la educación intercultural bilingüe y con el escaso recurso que el MINEDUC invertía en estas. No obstante, en el reordenamiento de la oferta educativa son presentadas como unidades de características temporales, que pueden desmantelarse con facilidad: “aulas móviles desmontables”.

Tabla 10: Estándares para los establecimientos educativos



Tipo de establecimiento	Observaciones	Estudiantes
Tipo Mayor	El establecimiento presenta alternativa de hospedaje e internado estudiantil como servicio optativo	Capacidad hasta 1.150 estudiantes por jornada.
Tipo Menor	El establecimiento presenta alternativa de hospedaje e internado estudiantil como servicio optativo.	Capacidad hasta 575 estudiantes por jornada.
Tipo C (Pluridocente)	El área de terreno aproximado es de 1000m ² . Aulas móviles-desmontables	Establecimiento educativo pluridocente para atender entre 80 y 240 estudiantes.
Tipo D (Unidocente)	El área de terreno aproximado es de 500 m ² . Aulas móviles-desmontables.	Establecimiento educativo unidocente para atender entre 11 y 79 estudiantes.

Fuente: Oficio MINEDUC-VGE-2013-00190-OF. Enviado el 22 de agosto de 2013 a SENPLADES

Una vez que se logró consolidar la información tanto de la oferta existente (actual) como de la oferta ideal (elaborada en base a los estándares) de los servicios, se identificó el déficit de establecimientos prestadores de servicios, que incluía un balance sobre el personal, equipamiento, tecnología, entre otros. La diferencia entre la oferta actual y la oferta ideal apuntaba hacia cubrir la demanda de prestación de servicios por parte de la población (SENPLADES, 2013: s/n).

Los costos de inversión (infraestructura, equipamiento, mobiliario) y costos recurrentes (sueldos, pago de servicios básicos, alimentación, gasolina, etc.) para dotar a los distritos y circuitos de los servicios que idealmente debían prestarse, constituyeron valores promedios que fueron variando durante el proceso de implementación, y en función de los cuales se planificó la inversión en el tiempo (SENPLADES, 2013: s/n).

Gráfico 16: Esta unidad cuenta con el siguiente diseño arquitectónico y prestación de los servicios:

Unidad móvil Tipo C (pluridocente)	Unidad móvil Tipo D (unidocente)
Dos bloques de tres aulas y baños	Un bloque de dos aulas y baños
Educación inicial y educación general básica	Educación inicial y educación general básica
Entre 80 y 240 estudiantes	Menor a 80 estudiantes
	

Fuente: Oficio MINEDUC-VGE-2013-00190-OF enviado el 22 de agosto de 2013 enviado a
SENPLADES

Frente a esta información presentada por el MINEDUC a la SENPLADES, que carecía de cualquier criterio intercultural, peor aún plurinacional en torno a este proceso; las observaciones del equipo técnico de SENPLADES se fundamentan en que “no se invertirán recursos en la construcción de infraestructura temporal. Por lo cual, es necesario que el ministerio plantee soluciones a largo plazo para las unidades móviles

que se están señalando” (Ayuda Memoria, Tipologías MINEDUC: bi docentes, 2 de septiembre de 2013).

Desde esta reflexión es necesario dejar explícito que, más allá de las transformaciones en el marco legal y dogmático (como ha sido la lógica de funcionamiento de los Estados modernos), los cambios debían incorporarse en la estructura e institucionalidad estatal (parte orgánica) desde donde se pueda operativizar esta caracterización del Estado como plurinacional (Gledhill, 2000:41).

Por el contrario, a pesar del mandato constitucional en torno a la plurinacionalidad e interculturalidad, la infraestructura que se diseñó reflejaba más la apuesta por un desarrollo urbano moderno (Rodríguez, 2011:139). De hecho, al observar las fotografías, es evidente que los mega proyectos, tanto de la Escuelas del Milenio, como de las Unidades de policía) quedaron enfrascados en un entorno rural que no tenía armonía con lo construido.

En este marco es importante reflexionar sobre el rol de las políticas públicas en la generación de imaginarios, conocimientos, utopías y las percepciones que se buscan generar desde el poder, desde el cual se define lo que se considera como “desarrollo”, y desde allí, cómo se concibe, se conceptualiza y se enfrenta lo rural (Rodríguez, 2011:144).

Esto a pesar de que como se ha señalado en el Capítulo III, constitucionalmente se planteó la búsqueda del desarrollo enfocado en el *Sumak Kawsay*, es decir, una perspectiva propuesta desde los pueblos y nacionalidades, bajo principios de sostenibilidad, convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza que garantice el buen vivir de la población (CRE, 2008: Art. 275). Como se puede observar, muchos de los establecimientos construidos estaban aislados de los centros poblacionales y tenían otra lógica, que no daba cuenta de las necesidades locales ni de su perspectiva sobre el futuro.

Frente a esto, el gobierno señalaba reiteradamente que, en materia de “calidad educativa se tienen nuevos espacios dignos” (Rodríguez, 2011:144), esto da cuenta de una mirada particular sobre lo que se esperaba o a lo que se apuntaba como bienestar humano (Rodríguez, 2011:149). A partir de allí, surgen múltiples preguntas ¿estas construcciones era lo que necesitaban los entornos rurales?, ¿qué lógicas se intentan llevar hacia lo rural?, ¿los establecimiento enormes compensaban la lejanía de sus comunidades y las horas de camino?, ¿respondían estos establecimientos a los sueños futuros de la población?, ¿el sueño de salir de los entornos locales en los que se creció es fomentar el desarrollo?, ¿construir establecimientos dignos implica llevar modelos urbanísticos que rompen con toda lógica rural?.

Gráfico 17: Ubicación espacial de una Unidad Educativa del Milenio



Fuente: SENPLADES, Documento de trabajo Nro. 104. s/f. Matriz de seguimiento intersectorial del proceso “El Estado a tu lado”

En la publicidad de las obras realizadas por el gobierno, el Ministerio de Educación rotulaba: “Los ecuatorianos ya no nos conformamos con poco” “Durante los últimos tres años inauguramos en promedio una Unidad Educativa del Milenio (UEM) por mes y el próximo año será una por semana” (SENPLADES, Documento de trabajo Nro. 104). Sin

embargo, es necesario señalar que, esta capacidad de nombrar las cosas y las acciones, está marcada también por una capacidad de simbolizar la realidad por parte del Estado (Rodríguez, 2011:149).

Así, se difunde y materializa “... la idea hegemónica de que el único desarrollo posible se encuentra en el mundo urbano, por lo que hay que repetir en los espacios rurales este mismo modelo” (Rodríguez, 2011:149). Es decir, desde esta política pública se transmite el imaginario de lo que debe ser una sociedad rural y, por lo tanto, lo que aún no es, fundamentándose siempre en estándares del mundo urbano y global (Rodríguez, 2011:149).

Gráfico 18: Publicidad difundida en torno a las Unidades Educativas del Milenio



Fuente: SENPLADES, Documento de trabajo Nro. 21. Documento de aprobación de propuestas del
Ministerio de Educación

Bajo estos principios la dispersión poblacional y la baja densidad está asociada con “la marginación social” y desde el gobierno se define el bienestar en relación directa con el acceso a servicios públicos (agua entubada, energía eléctrica y alcantarillado) y el acceso de la población a los servicios estandarizados de salud y educación (Rodríguez, 2011:152). A pesar de la plurinacionalidad no se trabajó en replantearse los estándares que buscan desacreditar todos los principios desde los que se ha construido la ruralidad: articulación con los entornos naturales, dispersión de la población, entre otros.

La llegada de la “modernidad urbana para la población rural”, anula los principios que sostenían a la población rural y los reemplaza por la búsqueda de una urbanización en entornos que, siguieron siendo excluidos a pesar de contar con conectividad y que de todas formas, a nivel general, no mejoraron sus condiciones de vida, si bien contaban con infraestructura de primera calidad (Rodríguez, 2011:155).

A pesar de los aparentes “beneficios” de esta política para la consecución de ideales de igualdad en términos de la prestación de servicios, son evidentes las “ambivalencias del poder a través del cual se excluye al tiempo que se incluye” (Torres, 2016:19); en el diseño mismo de esta política se eliminó “la educación intercultural” que, con sus falencias, daba cuenta de una apuesta real por construir un Estado plurinacionalidad e intercultural, afectando nuevamente los intereses de una de las poblaciones más vulnerables:

“... el poder no se localiza en un aparato burocrático y tampoco puede ser considerado como una posesión, ni un atributo. Entonces, el poder es ambivalente, es decir, tiene la capacidad de excluir, al tiempo que tiene la propiedad de engendrar; mientras la una cara del poder niega, prohíbe, excluye, oculta; la otra engendra, produce, crea. De ahí que el poder genera sujeto, saber, verdad y realidad; revelando en él una condición estratégica y una posición estratégica en las relaciones en las que se inscribe; es así que el poder no se posee, si no que se ejerce.” (Torres, 2016:19).

La educación ha constituido un punto neurálgico para el mundo indígena, porque viene de la mano con la cuestión cultural, histórica y territorial (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014). Para ese momento, antes de la formulación de la política de distritos y circuitos, ya se habían generado varios conflictos entre el Ejecutivo y el movimiento indígena que, entre otras razones, tenían que ver con la autonomía y el manejo de sus sistemas educativos (Entrevista 20, dirigente indígena, comunicación personal, domingo 25 de febrero de 2018).

Como antecedente cabe señalar que la Educación Intercultural Bilingüe fue establecida en 1988 a través de la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) encargada de la planificación, organización, dirección, control, coordinación y evaluación de la educación indígena (Decreto Ejecutivo Nro. 203, 1988).

La DINEIB estaba adscrita al MINEDUC, pero mantenía un funcionamiento autónomo que se basaba en las decisiones de un Consejo de educación de las nacionalidades y pueblos, un sistema de representación y designación de autoridades que partía de las tradiciones de los pueblos y nacionalidades. Este consejo, que estaba en manos de la dirigencia indígena, nombraba al Director nacional y a los/as directores/as bilingües provinciales (la mayoría ubicados/as en las zonas rurales de la Sierra, Costa y Amazonía) a través de la elección de una terna para conocimiento del Ministro de Educación (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

La creación de la DINEIB dio cuenta de una de las primeras acciones de política pública e institucionalidad a favor de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas cuyo principal propósito fue la recuperación y fortalecimiento de las lenguas y saberes ancestrales de pueblos y nacionalidades, como un gran esfuerzo para avanzar en la construcción del Estado plurinacional (Altmann, 2016:19). No obstante, hay que señalar que fue diseñada para los/as indígenas, y no para que participen en ella también población mestiza, adicionalmente, no recibió el mismo tratamiento ni en términos de

recursos, ni de personal que la educación de la dirección hispana (García y Tuaza, 2007:17):

“... la DINEIB coadyuvó a que los indígenas mantengan e incrementen la certeza de que sus formas de vida, sus culturas, ancestrales su identidad tradicional, habían sido ajenas a los programas y proyectos estatales, pero que podían proyectarse hacia el futuro. Las lenguas, por ejemplo, deben pasar de orales a escritas. La escritura permite que la lengua, en tanto expresión de pensamiento, alcance altos niveles de abstracción.” (Ileana Almeida citada por Altmann, 2016:18).

En el 2010 por Decreto Ejecutivo Nro. 196 (2010) se deroga el decreto de creación de la DINEIB y se elimina como espacio autonómico insertándose en la estructura del Ministerio de educación (Altmann, 2016:21). Consecuentemente se elimina la autonomía que tenía la educación intercultural bilingüe a través del Consejo de educación de las nacionalidades y pueblos indígenas pasando al Ministro de Educación (siendo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social quien preseleccionaría a los/as candidatos/as para directores provinciales).

Esto implicó que la regulación y administración de la educación intercultural bilingüe se concentraba en el Ministerio de Educación y supuso para el movimiento indígena perder el control sobre el manejo y funcionamiento de 2.150 centros de educación básica, 142 de bachillerato y 13 institutos superiores; y por lo tanto (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

“... con la idea de la interculturización, Correa a través de Decreto Ejecutivo definió que hay un único Sistema de educación nacional, violentando la Constitución que reconoce tres sistemas: el sistema de educación superior, el sistema nacional de educación y el sistema de educación intercultural bilingüe; de esta manera Correa le quitó su autonomía y subsumió a la Dirección Nacional

de Educación Intercultural Bilingüe dentro del Ministerio de educación...”
(Entrevista 21, dirigente indígena, comunicación personal, domingo 18 de febrero 2018).

La diferenciación de estos tres sistemas fue el resultado de una reflexión en la Asamblea Nacional Constituyente en la que se reconocía el proceso que había venido impulsando el movimiento indígena para la creación su propio sistema de educación. Esta lucha por el derecho de los indígenas a desarrollar una educación propia, desde sus sentidos culturales y desde su lengua, había sido iniciada por Dolores Cacuango en los años cuarenta; una propuesta emancipadora a partir de la cual se fue formulando una pedagogía bilingüe e intercultural desde el Ecuador, que además ha sido de mucha influencia para los modelos educativos de los pueblos indígenas de la región (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

A lo largo de los 23 años de establecimiento del Sistema de educación intercultural, con autonomía administrativa, técnica y financiera, se generaron experiencias pedagógicas importantes, cuya limitación se fundamentaba en el bajo o nulo nivel de profesionalización de maestros/as bilingües pertenecientes a las nacionalidades, que estaba ligado de manera directa con el poco interés y presupuesto destinado por el Estado para invertir en este modelo educativo. Este era un problema identificado, sobre el que se podía incidir directamente, con muchos menos recursos que los que se destinó a la construcción de las Unidades educativas del Milenio.

En el marco del Estado plurinacional, el derecho a la educación no puede ser considerado únicamente como el acceso a servicios de educación, sino como el derecho a la identidad y cultura (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014). Pensar en mejorar la calidad de la educación plurinacional e intercultural a nivel nacional, podría haber partido por generar un diálogo abierto para comprender las necesidades de ese sistema, con los/as expertos, y durante décadas rectores en el área de educación intercultural bilingüe: el movimiento indígena.

El análisis de esta política pública debió trascender el diagnóstico del gobierno frente a un problema y cuestionar si el Estado era en realidad el único y principal autor de la política educativa: “Se trata de describir las variables que caracterizan las fuerzas y debilidades del Estado contemporáneo, para explicar o interpretar la coherencia, efectividad y eficiencia de las decisiones del gobierno” (Fontaine, 2015:29). La respuesta evidentemente hubiera sido que no, la población es parte integral de las decisiones en torno a la política pública, más aún en Ecuador en donde “La misma gestión del desarrollo, el fortalecimiento organizativo de las comunidades, la creación de escuelas y colegios en su mayoría son esfuerzos, iniciativas de la comunidad” (García y Tuaza, 2007:11).

No obstante, para responder a esta problemática, nuevamente el gobierno decidió recurrir a soluciones nacionales y en base a “proyectos emblemáticos” de características colosales. Se cerraron los cinco institutos pedagógicos especializados en educación intercultural que existían a nivel nacional, con la finalidad de crear la Universidad Nacional de Educación (UNAE) (en Azogues) con una inversión de USD 439,4 millones, para “formar docentes de excelencia y especialistas educativos para contribuir a mejorar la calidad del sistema educativo ecuatoriano.” (SENPLADES, 2014:9).

En la primera convocatoria realizada se inscribieron 100 personas, de las cuales solo 20 sabían alguna lengua indígena, esto implicaba que habría que esperar 100 años, cinco generaciones de estudiantes para poder cubrir el déficit solo de la educación bilingüe intercultural. Es decir, la gran Universidad de Educación concentrada en Cañar no tenía la capacidad para poder responder a la demanda nacional, y el gobierno no (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

La solución pudo pasar por hechos más concretos y humildes, como considerar la existencia de múltiples universidades desconcentradas a lo largo del país, que habían trabajado formando docentes por años; el reconocimiento en la escala remunerativa de los/as maestros/as del sistema intercultural bilingüe que siempre han estado bajo la

media nacional, lo que lógicamente ha incidido en el abandono temprano del ejercicio docente, entre otros (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018):

“...si el Estado es intercultural entonces hay que interculturalizar a todos. Se empezó a decir que la educación nacional era intercultural, pero sin ninguna propuesta, ni contenido. La primera cosa que deberíamos tener es profesores que sepan lenguas indígenas para cumplir con el mandato constitucional de que se deben aprender las lenguas indígenas, pero para la misma educación bilingüe intercultural tenemos un déficit de 6000 profesores en un universo de 8000, es decir, solo hay 2000 profesores que saben alguna lengua indígena y que comprenden la cultura y por lo tanto pueden realmente implementar la educación bilingüe intercultural” (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

Todas estas acciones contribuyeron a debilitar al movimiento indígena, y su posibilidad de incidencia en las decisiones en torno al sistema educativo, que quedaba concentrado en el gobierno central (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018). La insistencia del Estado en incidir en la educación indígena, ha sido un mecanismo para despolitizar a este sector “con el objetivo de perpetuar la dependencia, el subdesarrollo de su sistema económico, político-ideológico y cultural”, e integrarlos a una cultura nacional donde ocupan una posición periférica (Altmann, 2013:133).

“... va a demorar un tiempo hasta que la autonomía de la educación de los pueblos indígenas se pueda ir reconstituyendo. Como ves la propuesta pedagógica se eliminó, la autonomía educativa de pueblos y nacionalidades se eliminó y la organización territorial se eliminó a través de los distritos, circuitos y las zonas que no tienen nada que ver con la realidad de las nacionalidades y

pueblos" (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

Como se ha mencionado anteriormente, el diseño de los distritos y circuitos como unidades de planificación, no se articuló con la forma en que las comunidades y comunas se organizaban territorialmente, ni puedo comprender la importancia que en esta construcción del espacio había tenido la escuela como centralidad para las comunas. Y nuevamente no se ha replanteado el significado real de lo que implica el reconocimiento de la plurinacionalidad y la interculturalidad, desde los temas más elementales y del día a día hasta aquellos más complejos y de carácter nacional:

“Se instala las escuelas del milenio en la parroquia, donde por lo general la población es mestiza (a excepción de Imbabura, en donde Peguche, la cabecera parroquial es una comunidad); se decide que ahí tienen que asistir los estudiantes de las comunidades, se pone a profesores que no saben Kichwa, que no conocen las culturas locales, ¿cómo esperan fortalecer la educación intercultural bilingüe? Interculturalidad no es juntar a todos en un solo plantel enorme donde en el mejor de los casos dan una hora de Kichwa cuando hay profesor de Kichwa, un plantel en el que predomina la cultura occidental. Lo que realmente se ha hecho es eliminar la educación intercultural bilingüe en términos pedagógicos de la organización territorial administrativa (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

El caso de la nacionalidad Zápara (provincia de Pastaza) dice mucho al respecto. Se trata del sistema de los Centros Educativos Comunitarios Intercultural Bilingües (CECIB), que se encuentran asentados en sus territorios y que trabajan con un sistema educativo trilingüe (Kichwa-Español-Zapara), en el cual los/as estudiantes reciben diariamente horas de lengua y cultura Zapara como parte de su formación a través del apoyo de los/as ancianos/as, que asisten en la enseñanza de la lengua, como un mecanismo para suplir la falta de docentes con conocimiento lingüístico (Entrevista 13, dirigente indígena,

comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018). Desde la cultura occidental, el desconocimiento de la realidad territorial y de las condiciones de acceso de la zona, no se logra dimensionar el grave conflicto que generó el cierre de las escuelas o el traslado de una escuela a otro lugar, sin importar factores fundamentales como distancia y movilidad en estos territorios (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018):

“... en 8 años el pueblo Zápara ha perdido la posibilidad de que toda una generación fortalezca a su identidad y su cultura. Cuando crearon los circuitos sin tomar en cuenta las particularidades de cada comunidad, al ubicar al colegio fuera de la comunidad los estudiantes empezaron a salir al Puyo; para eso tienen que viajar en avión más de media hora, o 2 dos días en canoa, o 4 días caminando. Reubicaron el sistema de educación propio que completa todo el ciclo educativo sin resolver el problema concreto de ese pueblo; entonces que ha ocurrido, la mitad de la población salió a vivir al Puyo, porque quieren que sus hijos tengan acceso a la educación, te das cuenta el grave problema que hay... ahora la comunidad está desarticulada porque la gente se dispersó por salir con los niños a las ciudades para que puedan estudiar... (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

De una u otra manera, estas acciones desestructuran la comunidad, la organización, la forma de vida, y atentan contra el sostenimiento de la propia cultura de los pueblos y nacionalidades: “... en la práctica seguimos siendo tan racistas, que aún se proponen políticas como éstas que en el trasfondo prácticamente nos lleva al etnocidio de los pueblos indígenas.” (Entrevista 18, abogado experto cercano al movimiento indígena, comunicación personal, lunes 12 de febrero 2018). A pesar del logro conseguido con la declaratoria de Estado plurinacional a nivel constitucional, finalmente en la práctica una de las mayores luchas del movimiento indígena, el reconocimiento de su derecho a una educación intercultural fue eliminada de la manera más sencilla jamás pensada: un

cambio en la estructura institucional del Ministerio de educación (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

La elaboración de este compromiso SIGOB duró un año y medio y se dio por cumplido el 24 de febrero del año 2012. Una vez presentado y aprobado el Estudio de costos, el presidente Correa ordenó su implementación inmediata (Entrevista 4, funcionario público, comunicación personal, viernes 17 de abril de 2015).

4.4. La implementación de la política: una transición desde la formulación

El proceso de desconcentración que había iniciado en el 2008 toma mucha fuerza durante los primeros meses de 2012 tras la presentación del estudio “Costos para salir del Subdesarrollo”, que generó el interés político por parte del presidente Correa quien solicita su inmediata implementación.

Es importante señalar que, aunque el análisis de esta política es en torno al proceso de formulación, durante su implementación, el diseño y rediseño nunca dejó de llevarse a cabo. Por ello resulta necesario revisar algunos elementos que, si bien se encuentran dentro de la fase de ejecución, no dejan de referirse a la revisión de lo ya formulado o incluso demandan nuevos diseños para poder hacer viable la implementación.

El 29 de junio del 2012, la Subsecretaría de Inversión de SENPLADES, emite el dictamen de prioridad al proyecto “Implementación integral de Distritos y Circuitos Administrativos de Planificación del Buen Vivir” que durará dos años (2012-2014) y tendrá un monto de inversión estimado de 101.524.720,81 (ciento un millones quinientos veinticuatro mil setecientos veinte dólares con ochenta y un centavos) (Memorando SGPBV-2012-0066-M).

El objetivo del proyecto era fortalecer el proceso de desconcentración de las entidades de la Función Ejecutiva implementando de manera integral, la prestación de sus servicios en los 140 distritos administrativos en dos fases: a) en primer lugar, SENPLADES se focalizó en la implementación de los servicios de las seis entidades con las que se trabajó en el Estudio de costos, en tres “distritos pilotos”, que den cuenta del manejo territorial por parte del gobierno central; y b) paralelamente se realizó el seguimiento al proceso de desconcentración paulatina en los otros 137 distritos a cargo de cada ministerio sectorial (Ayuda memoria “Implementación de distritos y circuitos del Buen Vivir”, 19 de febrero de 2013).

“Cuando le presentas al presi el estudio de costos él dice ‘ya ejecútense’, entonces a raíz del 2012-2013 los ministerios arrancaron la implementación, y empezaron a crear sus acuerdos de direcciones distritales. Ya tenías una primera base de implementación y en ese transcurso el que más avanzó a implementar fue el MININTER, creó un proyecto y las gerentes del proyecto tenían un buen liderazgo en esta institución. El MIES también creó un proyecto para implementar los Centros de atención Integral del Buen Vivir emblemáticos, pero no para el tema de gestión descentrada. Educación también creo el proyecto del nuevo modelo de gestión educativa. Salud también tenía un proyecto de fortalecimiento, pero se enfocó más en la implementación de las direcciones distritales. Por uno o dos años los ministerios siguieron implementando a través de los proyectos de inversión incluso SENPLADES (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

La implementación de la desconcentración a través de proyectos de inversión da cuenta de la poca sostenibilidad institucional que se le estaba dando a este proceso. Los proyectos finalizaban y el personal que trabajaba en ellos salía de la institución, perdiéndose gran parte del conocimiento generado.

Por otro lado, la institucionalización de las políticas públicas en la planificación de la entidad se consigue cuando se las articula con la inversión pública, a través de las herramientas diseñadas para ello: la Programación Plurianual de la Política (estrategia institucional para un período de gobierno que asegura la sostenibilidad de las acciones que se van a realizar) y la Programación Anual de la Política (programación presupuestaria) (SENPLADES, 2011:22-37). En este caso, la implementación de los distritos y circuitos no fue incorporada en el presupuesto institucional y todos los gastos terminaron siendo de inversión y no se incorporaron en el presupuesto corriente de la entidad.

Si bien desde inicios del 2012 se comenzó con la implementación de esta política pública, a nivel del trabajo técnico poco a poco se sentía más el ambiente preelectoral, debido a que el 17 de febrero de 2013 se llevarían a cabo las elecciones presidenciales (en las que Rafael Correa fue electo para el nuevo período presidencial 2013-2017 con el 57.17% de los votos en la primera vuelta).

Desde el proyecto, la implementación fue manejada a partir de dos ejes: a) prestación del servicio e b) infraestructura. En el marco de la coyuntura electoral, la ejecución dio un giro hacia la construcción y su equipamiento (a donde se enfocaron la mayoría de fondos con los que se contaba) y no al proceso de desconcentración en sí mismo (Entrevista 4, funcionario público, comunicación personal, viernes 17 de abril de 2015). Éstos eran los elementos más visibilizados por la población, y por lo tanto aquellos de los que se podía obtener mayor rédito político a corto plazo:

“...el trabajo se volcó totalmente al ámbito operativo con énfasis en la construcción de establecimientos prestadores de servicios: hospitales, escuelas, UPC, etc.; no obstante, no se podía dejar de trabajar en los procesos de diseño porque no estaban concluidos.” (Entrevista 4, funcionario público, comunicación personal, viernes 17 de abril de 2015).

Desde la presidencia se define que los recursos humanos, logísticos y económicos se re-direccionen a las acciones de política pública que tuvieran mayores réditos políticos, dejando de lado aquellos que no se visibilizaban fácilmente por la ciudadanía, aunque estos coincidían con las acciones que garantizaban sostenibilidad a la desconcentración y transformaciones en el modelo de prestación de servicios de las entidades (Entrevista 4, funcionario público, comunicación personal, viernes 17 de abril de 2015).

“... ese año salimos full al territorio, tenías que focalizar el tema en la infraestructura porque a la final era donde veías reflejado que se preste y funcione el servicio. Tuvimos una etapa de discusión en relación con que no teníamos que enfrascarnos en la infraestructura porque no éramos el SERCOP, pero finalmente eso era lo visible, no era un fin, pero era un medio; tenías que ver que se construya o que se repotencie la infraestructura.” (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

Por disposición presidencial se responsabilizó a SENPLADES de la coordinación y seguimiento de la implementación de los tres distritos priorizados (con todos sus circuitos). Se eligió uno por cada región natural: Joya de los Sachas (Zona 2-Amazonía), Sigchos (Zona 3-Sierra) y Jama-Pedernales (Zona 4-Costa) en los que se implementarían los servicios de cada ministerio y servirían de “modelo exitoso” para demostrar el funcionamiento de esta política pública:

“...a estos distritos le metes más inversión para que efectivamente funcione el modelo de distritos y circuitos ideales, y la gerencia tenía recursos para transferir y garantizar que esos tres distritos funcionen...” (Entrevista 4, funcionario público, comunicación personal, viernes 17 de abril de 2015).

Si bien, el objetivo de esta política era cubrir el déficit en términos de la prestación de servicios; con la finalidad de visibilizar frente a la población las acciones del gobierno, en el proceso de desconcentración se enfatizó la construcción de obras de

infraestructura: a) se remodelaron algunos establecimientos prestadores de servicios que se encontraban en no tan malas condiciones (la sola readecuación de una instalación incidía positivamente en la percepción ciudadana sobre la calidad del servicio), y b) se construyeron nuevas instalaciones (Entrevista 4, funcionario público, comunicación personal, viernes 17 de abril de 2015):

“La visita a la Estación del Cuerpo de Bomberos, edificación de dos plantas, evidencia que requiere una rápida atención. En infraestructura, el edificio está totalmente deteriorado, con evidencia de humedad en techos y paredes, filtraciones, cielo raso totalmente deteriorado, el techo es de asbesto, se observan vigas corroídas por la humedad y las varillas de hierro son visibles. No cuentan con equipos de oficina suficientes. No se recomendaría invertir en remodelación dado que el edificio no sirve. Un miembro de la Estación manifestó que hace poco tiempo estaban en una reunión alrededor de 30 personas, al salir de la habitación, el techo se cayó, por suerte no hubo afectación a personas. Los 50.000 USD estimados para remodelación ni siquiera cubrirían adecuaciones o mantenimiento de las instalaciones.” (Ayuda memoria, Distrito Jama-Perdernales, Jama, 20 de octubre de 2012).

En función de lo identificado en el Estudio de costos, para cerrar la brecha en la prestación de servicios se proyectó la construcción y equipamiento de 158 establecimientos prestadores de servicios en los tres distritos priorizados (SENPLADES, Documento de trabajo Nro. 29, 2012). Esto implicó, nuevamente el rediseño o diseño de otras herramientas elaboradas entre 2012 y 2013, el cual ha podido ser sintetizado a partir de la revisión del archivo digital de SENPLADES:

- Modelo territorial para distribuir espacialmente los establecimientos prestadores de servicios públicos y evitar que su construcción genere nuevas centralidades;

- Flujo de procesos para la construcción en donde se define la articulación interinstitucional para la identificación de los predios y su viabilidad técnica, la obtención de las escrituras a favor de las entidades requirentes; los diseños aprobados por el SERCOP, etc.;
- Microplanificación, mecanismo para la planificación de los servicios a nivel territorial fundamentada en la articulación del trabajo institucional en los territorios;
- Modelo de prestación de servicios, diseño estándar para ser elaborado e implementado por los ministerios sectoriales;
- Estrategia del Estado en los territorios, referente a la planificación los recursos administrativos, financieros y del talento humano que permitan dar sostenibilidad de la desconcentración a largo plazo;
- Norma técnica de desconcentración, es una guía sobre la implementación de la desconcentración que permite evaluar los avances, hacer vinculante el proceso y determina el nivel de presencia territorial de cada entidad del Ejecutivo según lo definido por la SENPLADES;
- Guía metodológica de transición del modelo de gestión actual al desconcentrado; automatización y homologación de procesos administrativos de apoyo;
- Programa de fortalecimiento al talento humano local y procesos de selección desde el nivel desconcentrado;
- Procedimiento para la desconcentración administrativa financiera y operativa en los ministerios de los 3 distritos para la creación de Entidades Operativas Desconcentradas (EOD) de las entidades priorizadas en funcionamiento; entre otros.

En este punto, se trató de oficializar un comité/comisión/equipo que mantuviera reuniones con periódicas en cada territorio. En estas reuniones participaban los/as delegados/as de las seis entidades priorizadas y todos aquellos actores que podían incidir directamente en una prestación de servicios articulada; este mecanismo se denominó como microplanificación (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

“No se ha avanzado. Esta es la segunda reunión convocada; la semana pasada se realizó la primera convocatoria, pero no asistió nadie. Se requiere que siempre esté alguien de SENPLADES estimulando, caso contrario no existe iniciativa por parte de los ministerios para reunirse.” (Ayuda memoria, Distrito Joya de los Sachas, SENPLADES, 27 de septiembre de 2012).

Sin embargo, ya en la práctica la situación era complicada, la microplanificación volvía a ser un trabajo del que no se podía dar cuentas ni al presidente ni a la ciudadanía. A pesar de que esta herramienta se diseñó en el marco de la implementación, se encontraba nuevamente en la esfera del diseño, y con las particularidades políticas de ese momento que giraban en torno al escenario preelectoral, eran prioritarias aquellas acciones que se visibilizaban por la población, y la planificación no entraba en este eje (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

“Cuando por fin estableces mesas de diálogo horizontal a través de la microplanificación, que consideraba esfuerzos que desde el territorio permitían ir construyendo una plurinacionalidad e interculturalidad real, a través de la interacción entre actores distintos, diversos culturalmente, que se ven como diferentes y que se sentaban a discutir de manera horizontal para planificar las acciones sobre su localidad; el proceso se focaliza en la construcción, es decir, tienes varias agendas que se superponen...” (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

Es más, la implementación iba a pasos tan acelerados que los mismos establecimientos fueron construidos sin ninguna variabilidad en los territorios (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015). Así, como ya se lo había mencionado, había escuelas con techos de zinc en lugares con temperaturas elevadas (entre 23 y 31°), lo que hacía que estos espacios generen más calor al interior, y en conclusión que su infraestructura no sea la adecuada para las particularidades de estos territorios (Ayuda memoria, Pedernales 18 de octubre de 2012).

De esto se puede desprender, que uno de las primeras acciones que medianamente garantizaban la no afectación de las autonomías indígenas, la no reproducción de estructuras colonialistas y la generación de procesos interculturales era el contacto directo con los territorios. Solo esta cercanía con las diversidades locales y las diferentes dinámicas territoriales permitía tener elementos objetivos para la toma de decisiones de políticas públicas. Este proceso si bien requería más tiempo que los planteados por la dinámica prelectoral, permitía generar acciones sostenibles y que den respuesta efectiva a las necesidades locales.

“...cuando yo regresé seguían en lo mismo, había un montón de cosas que después de un año seguían sin hacerse. Igual me fui de viaje a algún lado y había en la carretera una UPC en el medio de la nada en un pueblo chiquitito, un terreno súper grande y era como si ¿realmente era necesario todo eso? Atrás de la implementación de todo eso hubo un problema súper fuerte de corrupción con los costos de implementación, hubo temas de especulación de los terrenos que se vendían más caro porque sabían que era para el Estado.” (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

Solo a través de la verificación en el territorio de cada uno de los establecimientos era posible generar observaciones reales sobre el avance de las obras de construcción o remodelación, el uso que se estaba dando a las instalaciones, el modelo de prestación de servicios y su relación con la dinámica poblacional, la coherencia y utilidad de los

procesos para la prestación de los servicios, etc., para a partir de allí, proponer acciones para mejorar, cambiar e incluso descartar procedimientos, equipamientos o construcciones que no estaban contribuyendo con la mejora en la prestación de los servicios:

“El Centro de Salud localizado en Jama funciona en instalaciones nuevas, y tiene más de un año y medio operativo. Se evidencia una subutilización de las instalaciones, con muchas áreas sin uso alguno. Se han realizado algunos cambios en infraestructura y/o distribución de espacios físicos. Se han hecho algunas obras de mantenimiento de piso, que se espera concluyan hasta el 7 de noviembre. La directora manifiesta que la gente acude para ser atendida hasta las 8 de la noche. No existe señalización de seguridad. Se requiere de manera urgente atender ciertos aspectos técnicos y de seguridad, por ejemplo, en la sala de radiología sólo existe una especie de biombo de tela que indica RX, sin las debidas seguridades de plomo; en esa misma área se encuentra Pediatría y atención a mujeres embarazadas, por lo que se requiere reubicar el área de imagenología, que no cumple con criterios técnicos de seguridad. No existe un adecuado manejo de residuos, sólo hay recipientes para la acumulación de residuos comunes. En el Centro de Salud no hay quirófanos (Ayuda memoria, Distrito Jama-Perdernales, Jama, 20 de octubre de 2012).

Para poder garantizar la sostenibilidad de los establecimientos prestadores de servicios era indispensable fortalecer la interacción entre los equipos nacionales, zonales y distritales localizados en los territorios. Por ello, se intentaba que el equipo de planta central viajara semanalmente a los distritos para evidenciar los avances, identificar los nudos críticos y coordinar el trabajo con las entidades a nivel local (Entrevista 4, funcionario público, comunicación personal, viernes 17 de abril de 2015).

Adicionalmente, desde el proyecto se contrató a tres personas en cada Dirección de democratización a nivel zonal para apoyar el trabajo de la implementación desde las

Subsecretarías zonales de SENPLADES (Entrevista 4, funcionario público, comunicación personal, viernes 17 de abril de 2015), a pesar de esto la comunicación entre el nivel central y el zonal no se estableció como se esperaba:

“La información que maneja la matriz no es la misma información que manejan los niveles zonales y distritales... es urgente establecer canales de comunicación eficientes con los delegados nacionales en los espacios intersectoriales.” (Ayuda memoria, Distrito Sigchos, 5 de octubre de 2012).

Idealmente, para escoger el lugar donde se construían los establecimientos prestadores de servicios, los equipos nacional y zonales de SENPLADES, los/as representantes de los ministerios sectoriales y las entidades involucradas en la construcción, debían realizar de manera conjunta un recorrido semanal por cada circuito, para evaluar los terrenos identificados, los avances de las intervenciones y las decisiones a tomar en cuanto a las obras en construcción o reforma (Ayuda memoria SENPLADES 25 de octubre de 2012; Reunión intersectorial y trabajo de campo en Joya de los Sachas, Acta de trabajo No. 29, 27 de noviembre de 2012). Sin embargo, el trabajo articulado con los territorios no era la prioridad en el proceso de implementación, por lo que la construcción de infraestructura de manera indiscriminada, sin garantizar la sostenibilidad para la prestación del servicio en esos establecimientos, y sin considerar los grandes costos que esto suponía fueron los principales problemas durante el proceso de implementación:

“...en cuanto a las construcciones existe una alta variación de costos de infraestructura. Se requiere una estandarización de costos y la optimización de los recursos. Además, hay demoras en los diseños y en la legalización de los predios”. (Reunión Comité intersectorial Cotopaxi – Sigchos, 21 de septiembre de 2012).

Los altos costos estuvieron dados por diferentes factores; muchos de los terrenos que habían sido adquiridos para levantar establecimientos prestadores de servicios requerían de la construcción de obras complementarias, lo que generó, en algunos casos, presupuestos que duplicaban el valor inicial de la obra en sí misma. A continuación, en la “Tabla 10: Requerimientos para la validación de predios” podemos observar las necesidades que se identificaron en los predios para las construcciones del Ministerio de salud, según consta en el Acta de compromisos de la Reunión intersectorial del Distrito Joya de los Sachas, llevado a cabo el 27 de noviembre de 2012 con representantes del Ministerio de Salud Pública, Educación, MIDUVI, INMOBILIAR, GAD Municipal de Joya de los Sachas y SENPLADES:

Tabla 10: Requerimientos para la validación de predios

Ubicación	Ministerio	Establecimiento	Tipo	Obras complementarias
SAN CARLOS	SALUD	Centro de Salud	TIPO A	Requiere 80 cm. de relleno para alcanzar el nivel de la vía.
UNION MILAGREÑA	SALUD	Centro de Salud	TIPO A	Se requiere relleno de 80 cm. para nivelar el terreno.
San Sebastián del Coca	SALUD	Centro de Salud	TIPO A	Se requiere rellenar 40 cm. para alcanzar nivel de la vía.
San Sebastián del Coca	MIES	CIBV	60 NN	Relleno de 40 cm. para alcanzar nivel de la vía, vías de acceso al sector.
SAN CARLOS	MIES	CIBV	40 NN	Se requiere 80 cm. de relleno para alcanzar nivel de la vía.

Joya de los Sachas-Sector Valle Hermoso	MIES	CIBV	60 NN	El alcalde debe enviar por escrito al Ministro del MIDUVI, Pedro Jaramillo Castillo, el compromiso de dotar servicios básicos en el sector. Realizar la resolución jurídica de donación del predio a INMOBILIAR para legalizar los trámites de escrituras.
Joya de los Sachas-Barrio Santa Rita	SALUD	Centro de Salud	TIPO C	Dotar de vías de acceso y servicios básicos al sector.
Enokanki	SALUD	Centro de Salud	TIPOA	Realizar acta de donación del predio y resolución de elevación a escritura pública del predio.

Fuente: Reunión Comité intersectorial para la implementación de distritos y circuitos, 2013.

Durante el proceso de diseño de esta política, se enfatizó en la necesidad de que los terrenos que se adquirieran tuvieran conexiones a servicios básicos o que la dotación de estos servicios fuera viable y económicamente rentable, para poder garantizar un estándar de calidad (Entrevista 7, funcionaria pública, comunicación personal, jueves 23 de abril de 2015). Posteriormente, con los tiempos acelerados que tuvo la implementación y las pocas visitas que se realizaban a los terrenos adquiridos, este no fue un criterio a considerar (Entrevista 7, funcionaria pública, comunicación personal, jueves 23 de abril de 2015).

“Se debe tomar decisiones acerca de los terrenos para validarlos de manera urgente. En el caso de los terrenos que requieren algún tipo de atención, como

nivelación o dotación de servicios básicos.” (Reunión intersectorial y trabajo de campo en Joya de los Sachas, Acta de trabajo No. 29, 27 de noviembre de 2012).

A pesar de todos los esfuerzos por desconcentrar el Ejecutivo, que más allá de abrir oficinas en los territorios implicaba cambiar los procesos institucionales para que las decisiones se puedan tomar a nivel local; desde las mismas oficinas territoriales de SENPLADES -entidad desde la que se estaban gestando los fundamentos para la desconcentración en el país- se observaban las falencias del proceso:

“El equipo de SENPLADES matriz no realizaba visitas frecuentes a territorio y por lo tanto no conocía de primera mano la situación de estas unidades. A pesar de ello, es importante señalar que hubo algunos talleres que se realizaron con las unidades zonales para tratar de tener una transferencia de conocimientos, sin embargo, esto no fue suficiente, debido a que como SENPLADES mismo ha señalado, la desconcentración no implicaba únicamente la delegación de tareas sino la posibilidad de que en los mismos territorios pueden tomarse decisiones que permitan territorializar las intervenciones estatales y la política pública.” (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018).

Este recuento del proceso, evidencia algunos elementos importantes. En primer lugar, si bien en el estudio de costos se cuenta con un detalle del “qué hacer” en términos de cubrir el déficit entre la oferta actual y la oferta ideal en la prestación de servicios (tanto en términos de infraestructura como de la calidad de los servicios públicos) el documento no había sido planteado en términos de política pública y, por lo tanto, aún no contenía herramientas metodológicas de implementación que den cuenta del “cómo hacer” para llevar a la práctica los resultados del estudio:

“Cuando hicimos el piloto de los tres distritos yo creo que la falencia fue, no saber exactamente qué era lo que ibas a implementar. Se tenía el dinero, pero se

generó un nudo crítico alrededor de la planificación en función de lo que ya habían definido y presentado al presidente: estándares, modalidad, tipología; y tocó nuevamente trabajar con los ministerios. Cuando ya tenías territorios específicos en los que implementar, se tuvo que redefinir qué es lo se iba a implementar; en Sigchos por ejemplo, según el ordenamiento de la oferta educativa, se debía revisar cuál era la población, cómo estaba la accesibilidad, cuántas unidades educativas nuevas o repotenciadas se iban a construir, porque no necesariamente estabas partiendo de cero en esos territorios, tenías escuelas, centros de salud, pero no todos estaban en función de las tipologías y los estándares que se definieron, y peor aún de lo que se había presentado al presidente.” (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

A pesar de la puesta en marcha de la implementación por disposición presidencial, los mecanismos para viabilizar, llevar adelante este proceso y sostenerlo en el tiempo (más allá de la coyuntura), en términos de recursos humanos y financieros, capacidad de gestión, transición de las actuales prestaciones de servicios, articulación institucional en el territorio, herramientas de monitoreo, seguimiento y evaluación, etc.; aún no estaban diseñados.

“Lo que hacía falta era la planificación en sí mismo: dónde, qué vas a poner, cuándo, cuántas escuelas/centros de salud y de qué tipo. En Sigchos yo necesito el hospital y cuatro centros de salud tipo A porque yo sé que con el sistema de referencia-contrarreferencia donde hay menos cantidad de habitantes yo necesito un tipo A para que sea mi primer nivel y luego le refieras a los de segundo y tercero. Luego de estar un año y medio planificando con los ministerios la implementación de los tres distritos al final de 2014 recién teníamos algo estructurado, es decir, luego de dos años de que la implementación se había

puesto en marcha (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

Esto da cuenta de un ciclo de política pública que debe ser entendido de manera distinta a lo planteado tradicionalmente en las guías metodológicas, en las cuales se diferencia con claridad la formulación o diseño, implementación o ejecución, seguimiento y evaluación. Desde este análisis se pone en duda la posibilidad real de “controlar” cómo funciona una política y peor aún un ciclo definido, en una acción que requiere permanentemente procesos de reformulación, actualización, finalización o supresión (Franzé, 2013:11).

Los esquemas que figuran en guías metodológicas y textos que se refieren a los lineamientos para la elaboración de políticas públicas de las más diversas fuentes³⁰ dan cuenta de procesos lineales (a manera de diagramas de flujo) que comienzan en la formulación y se realizan de manera consecutiva, como “pasos a seguir” para la elaboración y ejecución de una política pública “donde algo allá afuera puede ser manejado clínica o instrumentalmente” (Shore, 2010:28). No obstante, ni los tiempos políticos son iguales a los técnicos, ni los diseños de quienes formulan las políticas son inmutables o perfectos, requieren de ajustes, cambios, modificaciones, etc., permanentes.

Cada manual contiene una propuesta metodológica específica, que no puede ser empleada en todos los casos, porque su aplicabilidad dependerá del enfoque que se utilice durante el ciclo de la política pública (Fontaine, 2015:11). Las guías para la

³⁰ Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales (SENPLADES, 2011), Guía para la formulación de políticas públicas (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia Guatemala, 2015), Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2006), (Sub Grupo de Derechos Humanos de la Cooperación Internacional, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo-AECID, 2013), entre otros.

elaboración de las políticas son herramientas meramente descriptivas, que explican cómo se ha utilizado un modelo en un caso específico (Fontaine, 2015:12).

Esta presentación lineal de las políticas que suele ser utilizada cuando se habla de ciclos, parte de un modelo de análisis secuencial que puede ser útil a nivel teórico, sin embargo, en el proceso hay “fallas, huecos, retrocesos y cambios” (Fontaine, 2015:43). No obstante, el modelo ideal desde el que se conciben las políticas públicas provienen de un ámbito tecnocrático, desde el que se genera la imagen impoluta de una esfera institucional-administrativa exterior a la realidad social y que actúa desde arriba hacia abajo (Franzé, 2013:11).

Esto refleja el universo de representación propio de lo político, desde una perspectiva marcadamente lineal y etnocéntrica (Franzé, 2013:11), el cual no se resuelve solamente desde la premisa de generar un conocimiento “desde abajo y desde adentro”, criterios desde los cuales varios/as hacedores/as y diseñadores/as de políticas han propuesto la realización de “estudios de necesidades sobre el terreno” o de la aplicación de “investigación acción participativa”, en tanto, la proximidad física-espacial no garantiza un distanciamiento crítico de definidos marcos interpretativos que siguen utilizando la mirada “desde arriba” para acercarse a los territorios (Franzé, 2013:11).

“... mientras se implementaba a la par se siguió diseñando la política y haciendo algunos ajustes, porque en la implementación se observó que tenían que corregir algunas cosas por ejemplo los famosos modelos de servicios, se tenían que ajustar en función de lo que fuiste implementando.” (Entrevista 1, funcionaria pública, comunicación personal, viernes 3 de abril de 2015).

Desde esta perspectiva, las políticas públicas se presentan como dinámicas y flexibles, lo que requiere reiniciar periódicamente nuevos ciclos: identificar los problemas a intervenir, analizar las opciones a aplicarse, seleccionar las más adecuadas, implementar nuevas acciones, evaluar resultados para reorientar las políticas, etc. (Franzé, 2013:11).

Es prudente advertir que, estas fases no están radicalmente separadas, una vez realizado el diseño e iniciada la fase de implementación es necesario volver al diseño nuevamente, ya sea para generar herramientas imprescindibles para la ejecución misma, para rediseñar partes de la política que no eran aplicables ya en el territorio, para ajustar el diseño en función de los vaivenes políticos, etc.:

“Nunca se separa el proceso de implementación del diseño. Por ejemplo, había un ajuste o modificación a la ley, y la institución tenía que entrar al ajuste de su matriz de competencias para que concuerde con el nuevo marco normativo, del que dependía que las atribuciones institucionales, se creen, se modifiquen o se anulen, lo que puede repercutir en que la prestación del servicio. Entonces, no se puede decir, no ya terminé el diseño y ahora solo es lo operativo, quizá baja la intensidad del diseño que tengas que hacer, pero no nunca se cierra totalmente.” (Entrevista 4, funcionario público, comunicación personal, viernes 17 de abril de 2015).

De hecho, en este estudio de caso, encontramos fuertes discrepancias entre el escenario “técnico-ideal” y lo ocurrido realmente durante la etapa de formulación e implementación de esta política. En realidad, en el día a día del equipo técnico, esta política da cuenta de un esquema no lineal, con muchos frentes de acción y revisión casi diaria de su formulación (herramientas y lineamientos). La política nunca dejó de ser “rediseñada”, durante la puesta en marcha de la implementación fue necesaria la revisión, nuevamente el diseño y afinamiento de las herramientas para tratar de ajustar la planificación nacional a la realidad territorial. Hablar de la finalización del diseño y el inicio de la implementación, como dos fases separadas es poco real:

“... no sé si pueda haber un momento tan marcado que digas esto terminó y ya está hecho el diseño y bajo eso se implementa, porque esto es un proceso de construcción constante...” (Entrevista 10, funcionaria pública, comunicación personal, martes 12 de mayo de 2015).

A pesar de que la implementación había iniciado, gran parte del trabajo del equipo técnico estaba marcado por el reajuste o diseño de nuevas herramientas para implementar los distritos y circuitos. El equipo intentó trabajar en el ajuste de los lineamientos nacionales a las particularidades locales de los tres ejes temáticos que direccionaban el proyecto (infraestructura, prestación de servicios y procesos desconcentrados). No obstante, desde el nivel político se fue presionando para que SENPLADES diera cuenta únicamente de los avances en la construcción (ubicación de predios e inicio de la obra) por sobre aquellas acciones de política que garantizaban la mejora en la prestación del servicio (la accesibilidad, la cercanía, la dotación de servicios básicos, el personal capacitado, la adaptación de la prestación del servicio al perfil cultural, social, ambiental, etc., que existe a nivel local).

Aunque la administración de los fondos se había utilizado por parte de SENPLADES como mecanismo de seguimiento y presión hacia los ministerios sectoriales, luego del primer año de funcionamiento de la gerencia, la SENPLADES se planteó que su rol institucional no era transferir recursos para construir. Cada ministerio debería asumir, a través de la generación de compromisos presidenciales, directamente el manejo de los fondos para la construcción y la responsabilidad de la implementación de los distritos y circuitos, que hasta ese momento solo había sido asumida por SENPLADES (Entrevista 4, funcionario público, comunicación personal, viernes 17 de abril de 2015).

“... la gerencia del proyecto manejaba recursos que transfería al SERCOP para que construya y nos enfocamos mucho en el monitoreo de eso, de que construyan. Pero el rol de la SENPLADES no era construir porque no es una institución ejecutora, no es un ministerio, para eso tenías a la SERCOP. Entonces no estaba bien que haya una gerencia con recursos que eran transferidos a otra institución para que construya porque para eso tenías a los ministerios: tenían recursos, transferían al SERCOP y el SERCOP construía, entonces ¿por qué en este caso la SENPLADES tenía que hacer eso? era como una duplicidad.”

(Entrevista 4, funcionario público, comunicación personal, viernes 17 de abril de 2015).

En abril de 2013, es decir ya durante la implementación, se requirió por parte de la presidencia realizar un alcance al “Estudio de costos”, el cual había sido elaborado considerando “el ideal” en términos de la calidad y cobertura de la prestación de servicios. Si bien se plantea como uno de los objetivos de la desconcentración “Racionalizar el uso de los recursos fiscales y su distribución territorial” (Documento de trabajo Nro. 159, SENPLADES, 2011), la solicitud inicial del presidente, respecto al Estudio de costos, había previsto un escenario sin restricciones presupuestarias.

Sin embargo, en función del déficit presupuestario que afrontaba el país (como consecuencia de la caída en el precio del barril de petróleo), el presidente solicitó optimizar recursos para avanzar paulatinamente en la consecución del ideal planteado en el Estudio de costos y que, sin afectar la calidad ni cobertura del servicio, permita implementar primero los óptimos y luego los ideales en términos de la prestación del servicio (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018).

En este contexto, el equipo elaboró la “Metodología para la identificación del óptimo” con la finalidad de definir los óptimos operables tanto a nivel de estándares como de la oferta en la prestación de los servicios; en este contexto se solicitó adicionalmente a cada ministerio identificar la oferta privada para tener claridad sobre las prestaciones público-privada y así focalizar la atención en la demanda efectiva que recaía sobre el Ejecutivo (Ayuda memoria, Presentación SNGR – Metodología para la identificación del óptimo, 16 de agosto de 2013).

Es decir, ya en la fase de implementación de la política pública, apremia la necesidad de realizar un nuevo estudio para identificar “las coberturas óptimas” que respondían a una restricción presupuestaria y que identificaban lo mínimo indispensable para cumplir con

la prestación mínima de servicios para la población de los distritos y circuitos, en lugar de los servicios “ideales” que debían prestarse (Entrevista 6, funcionaria pública, comunicación personal, miércoles 28 de febrero de 2018).

CONCLUSIONES

La caracterización del Estado como plurinacional e intercultural, y el fortalecimiento de su facultad de planificación (institucionalidad, mecanismos e instancias), son dos cambios sustantivos en la Constitución de 2008 que han sido determinantes en el marco de la presente investigación. La puesta en marcha del Estado plurinacional e intercultural, que debió ser el eje articulador de la planificación nacional, implicaba un salto de la parte dogmática, condensada en la normativa, hacia su implementación orgánica en la estructura, funcionamiento e institucionalidad estatal.

La declaración de Estado plurinacional e intercultural es una de las reivindicaciones más relevantes para nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, alcanzada como resultado de la lucha llevada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), desde 1984; para enfrentar al Estado colonialista. Este análisis evidenció la necesidad del Estado plurinacional e intercultural y el trasfondo de esta demanda (Altmann, 2016:12).

Sin embargo, si bien es importante el reconocimiento constitucional del 2008, en términos reales los logros no se vuelven muy evidentes. La investigación examinó la concreción y materialización del Estado plurinacional e intercultural a través del análisis etnográfico del proceso de formulación de la política pública denominada “Implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación”, para analizar cómo el Estado plurinacional se vuelve o no concreto, en el marco de las acciones estatales que inciden directamente en la población: las políticas públicas.

La contribución teórica de la Antropología y su base de referencia intercultural fue fundamental para realizar una aproximación al entorno y a las condiciones socioculturales en las cuales se formuló la política. Desde el análisis antropológico se

reconstruyó el diseño de esta política en el día a día de los equipos técnicos, en el marco de un Estado que se definió como plurinacional e intercultural.

Desde estos elementos se pudo identificar como, el colonialismo interno que permeó tras la independencia, continuaba formando parte de las estructuras más profundas del Estado ecuatoriano, desde el que se sostenía un sistema de clasificación social determinado, en gran parte, por las características raciales de la población, es decir racista (Pujadas, 1993:7). Es decir, las propuestas de administración y gestión pública consideraban como válida y legítima una perspectiva cultural: la blanco-mestiza; elemento que, no había sido adecuadamente problematizado y que lamentablemente condiciona el diseño de las políticas públicas, a pesar de la caracterización constitucional del Estado como plurinacional e intercultural.

A través de este análisis antropológico se cuestionó de manera crítica las acciones que se dieron desde el poder y las certezas desde las que América Latina recibió las reformas estatales de los gobiernos que, en la región, fueron considerados “progresistas” (en la década del 2000). En Ecuador, durante los diez años del régimen de Rafael Correa (el 15 de enero de 2007 al 24 de mayo del 2017) tuvieron lugar varias movilizaciones sociales, las cuales visibilizaron rupturas ideológicas y políticas con el movimiento indígena. Muchas de las certezas desde las que se partió se transformaron en el camino, generando importantes rupturas en el proyecto de gobierno. Desde allí, se ha generado un cuestionamiento respecto a los paradigmas construidos en torno a la reforma del Estado, al cambio institucional e inclusive a la misma Constitución.

La perspectiva fue la de valorar el inmenso trabajo realizado y los logros alcanzados en términos de repensar el Estado, darle un orden institucional y buscar nuevas maneras de trabajar la administración pública; pero a su vez, sin dejar de tener una mirada crítica desde una Antropología “desestabilizadora” en torno a los procesos que trabajó el Estado, visibilizar los intereses ocultos, las lógicas del poder, los resultados no dichos y por supuesto las consecuencias que un diseño sesgado desde una mirada etnocéntrica

acarrea para las poblaciones excluidas de siempre. A partir de allí saltan a la luz las falencias o aciertos para concretar la construcción de un Estado plurinacional e intercultural.

Los resultados de la investigación dan cuenta de los aportes que el análisis de las políticas públicas desde la Antropología puede generar en torno al proceso de diseño de las políticas y al rol de sus formuladores/as; estos hallazgos se encuentran relacionados con tres ámbitos: a) la política de implementación de distritos y circuitos, b) el análisis del proceso de formulación de la política pública, y c) la construcción del Estado plurinacional e intercultural.

a) La política de implementación de distritos y circuitos

Programáticamente, la política de nuestro análisis se enmarca dentro de la desconcentración del gobierno central, impulsada desde el 2008, por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) como parte de la Reforma del Estado, que discursivamente se enfocaba en “acercar el Estado a los ciudadanos”, “El Estado a tu lado”, “La democratización del Estado” y “El Estado cerca de la ciudadanía”.

En el marco de la desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador se identificaron cuatro hitos fundamentales. En primer lugar, se diseñaron unidades desconcentradas de planificación territorial “más cercanas a la población”: 9 zonas (conformadas por varias provincias), 140 distritos (en función de la división cantonal) y 1134 circuitos administrativos (que se correspondían con las parroquias), las cuales dependían del nivel central pero tenían facultades diferenciadas (Acuerdo Ministerial 557, 2012). Posteriormente, en función de las características y roles de cada institución se definió la presencia territorial que éstas debían tener, identificándose tipologías de

desconcentración (algunas competencias institucionales eran privativas del gobierno central, otras tenían alta desconcentración, alta descentralización o pertenecían a los sectores estratégicos). Luego de esto se realizó una Distribución del Ejecutivo en el territorio, donde se especificaba qué oficinas y establecimientos desconcentrados iban a estar en qué territorios, como mecanismo para regular la presencia del Ejecutivo a lo largo del país y evitar su concentración en ciertas ciudades.

A partir de esto, se realizó el “Estudio de Costos para salir del subdesarrollo” que posteriormente se denominó “Costos para alcanzar el Buen Vivir en los territorios”, un costeo, solicitado por el presidente para determinar los montos necesarios para sacar al país del “subdesarrollo”, a partir de la cobertura integral de servicios públicos en el territorio nacional.

El estudio consistió en la identificación por parte del equipo técnico de SENPLADES de la situación de la prestación de los servicios (en términos de infraestructura, talento humano y equipamiento) en cada unidad desconcentrada: zona, distrito y circuito. Posteriormente, con cada uno de los ministerios se consolidó un “Modelo de prestación de servicios” en el que se detalló la oferta de servicios públicos y los estándares de calidad que “idealmente” debería tener el Estado. La diferencia entre la situación actual de la prestación de los servicios y su ideal permitió identificar el déficit “... para cubrir las necesidades de las poblaciones desatendidas del país y garantizar cobertura”, así como los montos necesarios para subsanar esta brecha y sacar al país del “subdesarrollo”.

Cabe señalar que, la primera versión del estudio de costos no consideró un escenario con restricciones presupuestarias, esto da cuenta también de cómo se presentaba la economía nacional para el año 2011. Se había planificado el cierre de la brecha en la prestación del servicio pensando en el ideal, sin restringir la inversión que tenía que realizarse. Posteriormente en el 2013 el escenario era más real, mientras el precio del barril de petróleo podía cubrir esos gastos no hubo cuestionamientos, cuando el precio bajó y el

Estado dejó de contar con ese dinero la mirada fue distinta; entonces el presidente solicitó una actualización del estudio pensando esta vez en los mínimos indispensables para cubrir la brecha en la prestación de servicios en los territorios; no obstante hasta ese momento una parte importante de las obras había sido ya construida.

Luego de la realización del “Estudio de costos”, en diferentes ocasiones se solicitó la actualización de la información y la preparación del documento para su publicación. El equipo invirtió mucho tiempo en la preparación editada del informe (incluso solicitando la actualización de la información a los ministerios hasta la fecha de la posible publicación). Finalmente, a pesar de la importancia técnica del trabajo realizado el estudio nunca se llegó a publicar. Las razones no fueron claras, sin embargo, al tratarse de un estudio que involucraba costos podía ser fácilmente observable.

Lo anterior da cuenta de que, la implementación de distritos y circuitos empezó como un ejercicio de costeo y terminó dando lineamientos de política pública para la prestación de servicios a nivel nacional. Sin lugar a dudas, como lo describieron en su momento, este fue un ejercicio de planificación sin precedentes en el país; anclado de manera decisiva a las definiciones presidenciales.

La voluntad política en torno a la “implementación de los distritos y circuitos” pertenecía al gobierno central, quien era en realidad el tomador de decisión. Frente a esto, queda claro la improbabilidad del cambio en el manejo de la planificación cuando existía una disyunción entre los intereses centrales y locales, que estaban separados en sus orígenes.

No se aplicaron mecanismos consultivos que permitieran la vinculación de la población en ningún momento del diseño, ni de la implementación. Desde el nivel nacional, donde se diseñaba la política, era complicado comprender la dinámica social, cultural y humana de los territorios. La falta de articulación con el territorio, y el desconocimiento de la realidad de cada localidad, boicoteó el proceso de formulación, y por supuesto, de

implementación de la política. A pesar de la proclama constitucional por la plurinacionalidad y la participación ciudadana, en este caso específico no funcionaron ni los mecanismos, ni las instancias, porque simplemente no se aplicaron.

A pesar de que esta política buscaba ampliar los servicios de salud, educación, seguridad, justicia y cuidado infantil; los contenidos desde los que se pensó tanto la prestación de los servicios como el territorio en sí mismo, fueron una definición del nivel central, desde ahí se estructuró la lógica y los resultados que se esperaban, dándole escasa importancia a los marcos culturales y sociales de la población local. En este contexto, los territorios aportaban, en el mejor de los casos con información, pero finalmente las decisiones eran tomadas por el rango jerárquico más alto ubicado en Quito, es decir era una lógica centralista.

A través de la desconcentración del Ejecutivo en distritos y circuitos, esta política buscó reconstruir el mapa de la planificación nacional; creó nuevas unidades de articulación en los territorios y modelos de prestación de servicios (levantados desde planta central) que, aunque pretendían ser adaptados a las dinámicas de la población, a la final no consiguieron territorializarse, ni incorporar una mirada local.

El impresionante trabajo que se hizo, en términos de acercarse a territorios en los que nunca antes el Estado había tenido ninguna presencia, pudo haber encontrado un correlato interesante desde lo local, si se hubiera articulado acciones con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y con la población. No obstante, abrir oficinas en los territorios no es sinónimo de desarrollo armónico, si fuera así la administración estatal en Quito, Guayaquil y Cuenca sería perfecta y en realidad tiene los mismos problemas que en otras partes.

Las políticas públicas, como ha propuesto Shore son herramientas de intervención y acción social que imponen un orden a través del cual el Estado administra, regula e incide sobre la sociedad, otorgando legitimidad a quienes toman las decisiones (cargos y

autoridades políticas). A través de los distritos y circuitos se buscó incidir en la territorialidad de la población sin considerar sus percepciones, sus dinámicas, particularidades culturales y perspectivas del futuro.

A pesar de que la construcción del Estado plurinacional e interculturalidad demanda sostener diálogos horizontales permanentes, más aún en temas tan sensibles como la definición de la territorialidad, y la prestación de los servicios públicos en el día a día. En este proceso, se omitió conocer, considerar e incluir las construcciones simbólicas, sociales y culturales que han estructurado pueblos, nacionalidades y en general las poblaciones sobre “su territorio”.

En el caso de esta política en el día a día de la planificación no “había tiempo” pero sobretodo “interés político” para pensar los mecanismos consultivos, de participación ciudadana o de articulación del trabajo con pueblos, nacionalidades y poblaciones rurales. Los distritos y circuitos reivindicaron un sistema educativo, un sistema de salud (a pesar de que en el diseño inicial se buscó potenciar la salud intercultural), una concepción territorial y una dinámica administrativa, blanco-mestiza.

Subordinar las formas culturales de educación, justicia, administración territorial, etc., de nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios no es coherente con la construcción de una nueva sociedad plurinacional e intercultural (Altmann, 2013:135). Esto implica negar, discriminar y coartar la posibilidad de que distintos sistemas con la misma validez puedan pensarse en articulación, sin imponerse el uno sobre el otro.

Como resultado de la configuración territorial de los distritos y circuitos y del Modelo de prestación de servicios, en el caso de educación, se desmanteló el Sistema de educación intercultural bilingüe y la autonomía indígena vinculada con este, se eliminaron las escuelas interculturales comunitarias, legado histórico hacia el que estuvo encaminada gran parte de la lucha de las comunidades indígenas y que poco a poco se

constituyó en centralidad territorial. Estas escuelas fueron removidas o cerradas para ser reemplazadas en una nueva ubicación, bajo la denominación de Unidades Educativas del Milenio, las cuales se promocionaban con “altos estándares de calidad”. Sin embargo, en la práctica, como resultado de no haber generado procesos de aprendizaje e intercambio continuo de saberes, considerando lo diverso, lo diferente, lo plurinacional; estos establecimientos no respondían ni a las dinámicas culturales de las comunidades, ni respetaban sus formas organizativas internas, ni sus necesidades en términos de cercanía y accesibilidad.

Es necesario señalar que previo a esto el modelo de educación intercultural bilingüe no era perfecto, y tenía varias aristas que debían ser revisadas, entre ellas que conceptualmente la interculturalidad estaba pensada solo para pueblos y nacionalidades. Sin embargo, esto era una fotografía de la sociedad en su conjunto, de la falta de reconocimiento y revalorización de las diferentes culturas y de la posibilidad de empezar a entablar relaciones más horizontales. Por lo tanto, los idiomas nativos reconocidos constitucionalmente: el *kichwa* y el shuar, además del castellano, debían ser enseñados en todos los colegios y no solo en las zonas indígenas, para efectivamente dar cuenta de relaciones y sentidos interculturales.

Este es un principio básico de interculturalidad, que da cuenta de lo poco entendido que fue por el Estado ecuatoriano. A pesar de los discursos que reivindicaban lo intercultural, en realidad se estaba reproduciendo un modelo multicultural que, en lugar de conectar y articular, dividía y aislaba desde el reconocimiento de la diferencia. Desde esta perspectiva, bajo una fraseología progresista, en la práctica se encubría y reproducía un modelo multicultural, en el que cada cual tiene derecho a vivir en su diversidad sin que sea necesario tener relación e interactuar entre diferentes. La eliminación del Sistema de educación intercultural bilingüe, eliminó las esperanzas de conseguir un mayor reconocimiento de lo que verdaderamente implican los criterios plurinacionales e interculturales.

En el caso de esta política, la lógica y agendas de las poblaciones locales fueron excluidas, y la planificación y decisiones fueron tomadas desde el nivel nacional-central para luego ser implementadas en los territorios, impactando negativamente en la cotidianidad de la población y reproduciendo estructuras discriminadoras y racistas.

La planificación de los distritos y circuitos se hizo desde arriba, desde el equipo de la planta central en Quito y no se pensó en mecanismos concretos para retroalimentar desde el nivel local. No se consiguió generar un correlato institucional entre el nivel central y los niveles desconcentrados de cada entidad, es decir, entre las acciones que se necesitaban ejecutar en el territorio y los planteamientos que se formularon desde el nivel central. Sin embargo, es importante señalar que, para la aplicación de esta política en los territorios, si fue necesario el diseño de herramientas e insumos que permitieran “aterrizar” el relato nacional a la diversidad de las poblaciones locales. No obstante, las herramientas que se diseñaron en los niveles subnacionales no lograron ser institucionalizadas.

Por un lado, la desconcentración se presentó como el mecanismo que facilitaba la presencia del Ejecutivo en el territorio y legitimaba su existencia y acción: “... un mecanismo de modelamiento del territorio... que permitía indagar en la configuración o reconfiguración del relacionamiento Estado-población por medio de sus prácticas.” (Torres, 2016: 18); pero por otro lado a su vez, disciplinó a la población, sin mediaciones de los gobiernos locales, gracias a la publicidad en torno a “los beneficios” de la readecuación de las instituciones y de los servicios públicos a las necesidades territoriales (Torres, 2016: 42).

Si bien la planificación nacional es competencia exclusiva del gobierno central, que es quien dispone la forma en que la Función Ejecutiva se organiza institucional y territorialmente (COPFP 2010: Art.10). La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial a nivel provincial, cantonal y parroquial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados, por supuesto en articulación y coordinación

entre los niveles de gobierno y bajo los objetivos de la planificación nacional (COPFP 2010: Art.11 y 12).

Así, con la finalidad de fortalecer la presencia del “Estado en los territorios”, el gobierno priorizó la política pública de desconcentración por sobre otras alternativas, entre las que pudieron estar el fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en los territorios en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. En este contexto, lo que estuvo en juego, más allá de los intereses ciudadanos, era la legitimidad y el reconocimiento de uno u otro nivel de gobierno.

Este proceso implicó la planificación estratégica de un tipo de relacionamiento con las localidades, en tanto “... acondicionaba el territorio y reconfiguraba las instituciones públicas para intervenir en el medio.” (Torres, 2016: 38). Así, el Ejecutivo desde la desconcentración diseñó las unidades territoriales, pero además conceptualizó, construyó, trasladó, modificó, operó e implementó directamente en el territorio una forma de administración estatal específica.

Al respecto tiene mucha vigencia lo planteado por Encalada respecto a que, tras el establecimiento del Estado plurinacional e intercultural en el 2008, tampoco se buscó articular las acciones públicas locales con las agendas de las organizaciones de base; como mecanismo para evitar que la administración pública se focalice en problemas que no son fundamentales para la población. Esto da cuenta además de la manera en que se piensa la diversidad cultural en el Ecuador, donde existe un reconocimiento formal de la existencia de pueblos y nacionalidades con plenos derechos, pero en la práctica no son ejercidos o quedan supeditados a aquellas decisiones, perspectivas e intereses de los sectores mestizos.

Durante el diseño e implementación de la política estudiada, eran los equipos técnicos quienes tenían que resolver cómo se planteaba lo plurinacional y desde qué herramientas se incluiría, sin embargo, la prioridad eran las temáticas que en el momento de la implementación eran focalizadas a nivel político, diluyéndose muchos de los enunciados

interculturales. Con todo lo anterior, podemos decir que la plurinacionalidad se quedó en la declaración normativa, no se formularon políticas que la llevaran a la acción/ejecución.

La desconcentración como mecanismo, pudo funcionar en términos de la administración de la gestión pública y de la organización del Estado, absolutamente necesario frente al caos que se tenía en el 2007. Sin embargo, en la práctica las decisiones se seguían tomando a nivel central, incluso en las unidades desconcentradas de SENPLADES, por lo tanto, el poder no se desconcentró.

Por otro lado, los distritos y circuitos, no debieron ser definidos como nuevas unidades de planificación para trabajar con los territorios, se podría haber utilizado como referencia la división político administrativa. Por supuesto, esto hubiera obligado a articular directamente el trabajo con los GAD para la prestación de los servicios públicos, y el ejecutivo hubiera dejado de ser estelar en esta planificación, pero un trabajo desde lo local, con los gobiernos locales y la población podría haber dado mayor sostenibilidad de la que tuvo el proceso.

La política de distritos y circuitos partió de un ejercicio de costeo, la solución al subdesarrollo versaba en invertir dinero en la construcción de infraestructura en territorios, lo importante era saber cuánto costaría, pero ¿la realidad funciona así?, ¿se trata de construir más establecimientos o de aumentar la institucionalidad estatal?, ¿invertir en terrenos, obras de infraestructura y obras complementarias es suficiente para enfrentar al subdesarrollo? Luego de la investigación realizada mi perspectiva es que no, lo fundamental es el enfoque desde el que se construye las políticas públicas. En este sentido, pudo repotenciarse las unidades educativas interculturales bilingües, desde la misma infraestructura, pero pensando en la capacitación o en la formación de nuevos docentes; o pudo repotenciarse la salud intercultural, fortaleciendo el mecanismo de visitas de equipos médicos a casa en el caso de las poblaciones rurales dispersas, entre

otras múltiples opciones que pasaban por el diseño del modelo de prestación de servicios.

Durante la etnografía se observó que, un elemento determinante en este proceso fue el escenario preelectoral, previo a las elecciones nacionales del 17 de febrero de 2013. Factor que sin lugar a dudas influenció en que, desde presidencia, se direccionaran los recursos humanos, logísticos y económicos hacia las acciones de política pública que generaban mayores réditos políticos, es decir, las obras de infraestructura. Así se dejó de lado aquellas gestiones que no se visibilizaban fácilmente por la ciudadanía, aunque estas coincidían con las tareas que garantizaban sostenibilidad a la desconcentración y al modelo de prestación de servicios de las entidades.

Si bien al inicio del diseño de esta política pública, durante las reuniones técnicas se enfatizó en la importancia de generar estrategias en relación con talento humano, recursos financieros, equipamiento y recursos tecnológicos, para garantizar la sostenibilidad en el tiempo del proceso de desconcentración en distritos y circuitos, es decir, que independiente de la voluntad política de la autoridad de turno, los establecimientos prestadores de servicios pudieran seguir funcionando bajo estándares de calidad. No obstante, la infraestructura y su equipamiento eran los elementos más visibilizados por la población, y por lo tanto aquellos de los que se podía obtener mayores réditos políticos a corto plazo.

Por esta razón, el ejecutivo focalizó su trabajo en la construcción de establecimientos administrativos y prestadores de servicios dentro de los distritos y circuitos, como mecanismo para visibilizar el trabajo del gobierno central. De esta manera se dio paso a la realización de construcciones para las que no se tenía garantizados ni gastos corrientes para pago a personal, equipamiento, dotación de servicios básicos, etc., mucho menos gastos de inversión; es decir, a pesar del énfasis puesto por el gobierno en la planificación, no se consideró la sostenibilidad de los servicios.

Aunque, esta falta de sostenimiento en las acciones de política pública, es algo que ha formado parte de la dinámica de gobernanza en el país, y por lo tanto no ha ocurrido solamente durante el período de gobierno de Rafael Correa; no obstante, frente a las propuestas de transformación y con el énfasis puesto en el proceso de planificación, si fue de gran impacto el rumbo que poco a poco fueron tomando las cosas. Sin embargo, la reflexión en torno al carácter populista de este proceso, permite entender el por qué se dieron prioridad a las políticas en razón del efecto publicitario que éstas tenían sobre la gente, independientemente de su impacto a largo plazo.

Con el cambio de presidente, y la llegada al poder de Lenin Moreno, el interés político y la asignación de recursos para esta política disminuyeron drásticamente. La creación de niveles de planificación adicionales a los que manejaban las entidades, el poco interés que se puso en la incorporación de esta política pública en los procesos institucionales y el énfasis que se dio en la construcción de infraestructura antes que en la generación de mecanismos que garanticen la sostenibilidad de los servicios, fueron elementos que dieron cuenta de la fragilidad de esta política. En la actualidad son pocas las instituciones que siguen llevando adelante procesos desconcentrados y planificando su prestación de servicios desde la mirada distrital y circuital.

b) El análisis antropológico del proceso de formulación de la política pública

El proceso de diseño de la política pública analizada dio cuenta de un esquema no lineal. El ciclo de las políticas, en el que la formulación y su implementación se veían como etapas separadas y consecutivas, en la cotidianidad de los equipos técnicos, no se cumplió. Por el contrario, se observaron muchos frentes de acción y revisión casi diaria del diseño, ya sea para generar herramientas imprescindibles para la ejecución misma, para rediseñar partes de la política que no eran aplicables ya en el territorio, para ajustar

el diseño en función de los vaivenes políticos, etc. En realidad, esta política nunca dejó de ser “rediseñada”; durante la puesta en marcha de la implementación fue necesaria la revisión, afinamiento e incluso formulación de herramientas para tratar de ajustar a la realidad territorial, una planificación que había sido pensada a escala nacional y desde el nivel central. En este sentido, hablar de “finalización del diseño” e “inicio de la implementación” como dos fases separadas radicalmente, es poco real.

Por otro lado, durante la etnografía de la formulación de esta política se identificó que, en la dinámica diaria de la gestión pública, hubo una ausencia de sistematización del proceso y de las herramientas producidas. Esto impidió generar un conocimiento transmisible sobre lo diseñado e implementado y, por lo tanto, una memoria institucional con los errores, aciertos, soluciones fallidas, recomendaciones, etc.

En general, la gestión pública adolece de una falta de sistematización de los procesos sustantivos, principalmente en relación con el trabajo realizado durante el diseño e implementación de la política pública. La información está dispersa en los archivos electrónicos de cada funcionario/a, el conocimiento institucional se guarda en la memoria individual y en el mejor de los casos en respaldos documentales, que carecen de articulación o referencia. Parecería que el ejercicio consiste en hacer tabla rasa de todo lo generado.

Es significativo que la sistematización y análisis de los procesos no se consideren importantes dentro de la gestión pública. Una de las razones es que, lejos de las reflexiones conceptuales y analíticas, los/as funcionarios/as públicos/as tienen que presentar resultados tangibles, prácticos, que permitan “dar cuenta” del trabajo realizado por el gobierno, y que sean, en el corto plazo, visibles para la ciudadanía. La sistematización requiere una gran inversión de tiempo que no genera resultados de gestión visibles ni medibles, es por ello que, existen más registros administrativos del proceso técnico, que informes con reflexiones metodológicas y analíticas. Esto limita y

restringe la generación de una memoria y un aprendizaje institucional sobre los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas.

Esta dinámica de la gestión pública, dificulta el tener acceso a la documentación, localizar su ubicación o incluso saber que existe. Peor aún con la movilidad que tienen los/as funcionarios/as dentro del sector público, la salida de cada funcionario/a ha significado en innumerables ocasiones que la memoria en torno a las políticas y los proyectos se pierda. Por ello, para conseguir la información primaria sobre el proceso de diseño de esta política, fue necesario “buscar” a quienes trabajaron en ese momento en SENPLADES, la mayoría de los cuales habían salido ya de la institución, cuando realicé el trabajo de campo en 2018.

A pesar de que el gobierno de Correa trazó una lógica de mediano y largo plazo en la planificación nacional, que tenía objetivos y direccionamientos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el cambio de autoridades (ministros/as, coordinadores/as, directores/as), casi siempre implicaba una reestructuración de la entidad e incluso la suspensión de procesos que ya se estaban implementando, salvo casos excepcionales en los que las nuevas autoridades decidían continuar con los lineamientos de política ya trabajados. Adviértase que, herramientas como la Matriz de competencias o el Modelo de gestión, íconos de la reforma del Estado, fueron pensados justamente para darle mayor duración a los lineamientos institucionales y estructurales dentro de la Función Ejecutiva; no obstante, al igual que en otros períodos de gobierno, la llegada de nuevas autoridades implicaba reformar los direccionamientos institucionales.

Dicho de otra manera, en la investigación realizada se evidenció que, la relación entre lo técnico y lo político, condicionaba la forma de la administración pública. Las acciones que se realizaban desde la gestión estatal estaban mediadas de manera directa por los intereses y objetivos de la agenda política. Los equipos técnicos generaban insumos, para las acciones que se definían a nivel político; es decir se construían justificaciones

técnicas, contenidos e incluso conceptualizaciones, pero las decisiones eran finalmente políticas.

En el caso del Estado ecuatoriano, la reforma estatal, el cambio institucional, y la administración pública dependieron al 100% de las definiciones presidenciales sobre el curso que debería tomar el Estado. Esta no fue una condición particular del periodo de Rafael Correa, sino que forma parte de la dinámica bajo la cual funciona el Estado. Lo que es necesario replantear es esa mirada de lo técnico como si se tratase de una verdad infalible, como si fuera un símil de lo científico. Esa imagen neutral y objetiva del trabajo técnico no es acorde a la realidad.

Bajo estos criterios, las políticas se convierten en herramientas o mecanismos a través de los cuales es posible alcanzar los objetivos políticos, quedando por fuera todos aquellos elementos que no estén dentro de la agenda política. Esto es lo que ocurrió con los temas plurinacionales e interculturales, que pudieron ser incluidos, desde la planificación nacional, en el diseño de la política analizada y en la formulación misma de herramientas, indicadores y criterios que den cuenta del interés por avanzar en su construcción en los diferentes niveles de desconcentración.

Es importante señalar además que, en términos de formulación de esta política pública las categorías de plurinacionalidad e interculturalidad, no tenían una definición clara por parte de quienes formaron parte del equipo técnico. A pesar de que como se ha señalado ambos conceptos tienen connotaciones específicas que, si bien son complementarias, no son intercambiables, para el equipo técnico carecían de sentido.

Esto da cuenta de que, muchas veces los/as técnicos/as tienen que poner en marcha una serie de formulaciones de carácter político y usar categorías que, a pesar de ser mandato constitucional (reflejo de una lucha histórica del movimiento indígena de Ecuador y la región), no han sido interiorizadas, reflexionadas y aprehendidas por la sociedad ecuatoriana en general.

En este contexto, para la gran mayoría del equipo técnico, que yo me autodefiniera como indígena, era algo carente de sentido contenido, en tanto, no se concebía la plurinacionalidad como “nuestra” sino como “de ellos/as”. Y a partir de allí se reproducía un modelo de alteridad, en donde la idea y la necesidad de hacer efectiva la plurinacionalidad es “lo de ellos/as”, y termina reproduciendo el mismo modelo colonial y de relacionamiento vertical, al que lo plurinacional plantea enfrentar.

Durante el análisis etnográfico se hizo evidente lo profundo de este modelo cultural y un arraigamiento de los procesos de colonialismo interno, así como la resistencia a los cambios, a lo diferente. Esto benefició al proyecto desarrollista oficial de la Revolución ciudadana, que mientras por un lado se beneficiaba del marketing pro diversidad cultural, las estructuras sistémicas de todo el engranaje del Estado: producción, relaciones laborales, salud, educación, medio ambiente, etc., continuaban reproduciendo el mismo modelo fundamentado en una perspectiva unilateral capitalista, mestiza y occidental.

c) La construcción del Estado plurinacional e intercultural

El Estado plurinacional e intercultural en Ecuador es una construcción que está en marcha desde mucho antes de la constituyente del 2008, de la mano de las luchas llevadas por el movimiento indígena, y que aún tiene un largo camino por delante.

Pensar en la construcción de un proyecto plurinacional e intercultural resulta complejo para una sociedad en la que continúa siendo peyorativo ser denominado como “indio/a” o indígena, hecho que va de la mano con que el 70% de los/as ecuatorianos/as se autodefinen como “mestiza”, y en donde las poblaciones más pobres continúan siendo la indígena, afroecuatoriana y montubia.

Si bien “nadie duda de la condición ciudadana de los indígenas”, e incluso se acepta la idea de la nación plural (Prieto, 2004: 22), el racismo posee formas específicas de marginalizar y excluir a estas poblaciones (Pujadas, 1993:7): a) A nivel espacial y habitacional, confinándolos en guetos, y en sectores específicos de las ciudades, en donde “lo intercultural” aparece como directamente vinculado con lo rural y con los márgenes (las escuelas que formaron parte de la educación intercultural bilingüe, la aplicación de sistemas interculturales de salud, etc.). b) A nivel económico, en tanto son sectores que se desempeñan en trabajos precarizados, como informales en las ciudades y trabajadores/as agrícolas en las zonas rurales, escasas veces afiliados/as a la seguridad social. Y c) a nivel simbólico, porque los conocimientos y sistemas culturales de salud, educación, economía, organización social, justicia etc., aplicados durante siglos por estas poblaciones, no son examinados sobre la misma balanza que los de la matriz cultural blanca y mestiza, y el grado de legitimidad que se les otorga por parte del Estado-nación es mínimo, en el marco de un sostenido e inacabado proceso de colonización.

No obstante, cambiar las cosas es siempre un problema, la sociedad no está dispuesta a hacerlo, independientemente de lo que se trate o de a quien contribuya; la sociedad mestiza tiene que trabajar, los esquemas racistas y coloniales que le impiden valorar y mirar con objetividad las diferentes prácticas culturales, apuntando hacia articular interculturalmente lo mejor de cada cultura (Altmann, 2013:135).

Por estas razones, la construcción del Estado plurinacional es un proceso político y social complejo, cuyo cambio más allá del reconocimiento de la existencia de múltiples nacionalidades dentro de territorio, como señala Walsh, implica una complementariedad directa con la interculturalidad y la generación de relaciones, articulaciones y engranajes aptos para la transformación del Estado liberal monocultural, lo cual solo es posible si se deconstruye el esquema uninacional y se afecta el modelo convencional (tanto institucional como organizacional) del Estado moderno, diseñado al calor del capitalismo y sus paradigmas occidentales de desarrollo y democracia.

Es decir, la plurinacionalidad reconoce las diferencias étnicas, culturales y políticas existentes en el país y la interculturalidad es el único mecanismo para superar este aislamiento cultural y trabajar en darle forma a un nuevo Estado en el que se recojan los mejores sistemas de las múltiples sociedades (Simbaña, 2009 citado por Altmann 2013:136).

Efectivamente, ha habido avances en la construcción del Estado ecuatoriano, definido constitucionalmente como plurinacional e intercultural. Se ha reconocido la existencia de una multiplicidad de pueblos y nacionalidades, lo que ya cuestiona los orígenes mismos del denominado “Estado-nación”, en tanto las nacionalidades reconstruyen estos términos desde sus realidades culturales.

Por otro lado, se han ido generando reflexiones teóricas al respecto, desde donde se cuestiona las acciones estatales que no representan ni permiten avanzar en la consecución del Estado plurinacional y que por lo tanto no inciden en la deconstrucción del colonialismo interno, en la generación de diálogos interculturales y en el reconocimiento de las autonomías de pueblos y nacionalidades. En este sentido, desde diferentes posiciones conceptuales se coincide en que, el Estado plurinacional es aquel que garantiza en todas sus acciones procesos de descolonización, interculturalidad y reconocimiento de las autonomías de las nacionalidades y pueblos diversos.

A pesar de estos avances, más allá del reconocimiento normativo, era necesario diseñar y habilitar herramientas y mecanismos concretos que permitan direccionar las acciones estatales, es decir las políticas públicas, para la implementación de la plurinacionalidad. Como resultado de esta falencia, el Estado decidió discrecionalmente donde se hacía efectiva la plurinacionalidad (en ausencia de la interculturalidad) introduciéndose cambios de carácter formal que no incidieron en la forma monocultural de pensar lo social, económico o productivo.

Solo se reformaron componentes vinculados con la forma del Estado; los elementos de fondo (constitutivos del neoliberalismo y del control sobre la población), no se discutían en la esfera visible del Estado; SENPLADES era una institución importante que tenía una visibilidad fuerte a nivel nacional, estratégica para el ejecutivo, pero las discusiones de fondo tenían otro escenario institucional: sectores estratégicos, finanzas, relaciones internacionales, entre otros.

Pero incluso, en este escenario, en el caso de la reforma del Estado y el cambio institucional (temas a cargo de SENPLADES), no se incluyeron transformaciones que permitieran delinear la construcción de la interculturalidad y la plurinacionalidad. En un país donde históricamente se invisibilizó a las nacionalidades y pueblos indígenas era necesario institucionalizar su presencia para generar incidencia en la transversalización paulatina del carácter plurinacional e intercultural del Estado.

El balance de la investigación, más allá del discurso oficial en torno a la plurinacionalidad y la interculturalidad (que se incluyó en la Constitución y en el PNBV), presenta una ausencia de variables que den cuenta de estas características del Estado en el diseño, y como consecuencia en la implementación de la política pública. No existen mecanismos, ni herramientas concretas a través de los cuales se pueda hacer efectiva la plurinacionalidad (ni en la planificación y menos en la ejecución). En el caso de los criterios técnicos definidos por la CONAIE y por el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, estos no son de conocimiento de los equipos técnicos ministeriales, y en caso de serlo, no son vinculantes de ninguna manera.

La construcción de políticas plurinacionales es una realidad efectiva, a nivel retórico. Para cambiar el Estado hace falta cambiar la sociedad, esa sociedad que se está construyendo a partir del Estado; por lo que es necesario tener acciones simultáneas desde las que se transforme ambas realidades. Las políticas públicas, siguiendo a Shore, actúan de manera similar al mito, en tanto son la explicación de una realidad vivida, a través de las cuales se prevé un plan de acción o se justifica o condena el presente,

mantiene las fronteras simbólicas que separan y diferencian a unos grupos sociales de otros y legitiman la autoridad encargada de resolver o tratar determinados temas.

Los/as funcionarios/as públicos/as elaboran esas políticas, por lo tanto, su bagaje cultural y social también incide en la formulación final de la política, en la emisión de criterios, en la selección de una u otra alternativa, en la selección metodológica, etc. El diseño de las políticas no es un proceso matemático, está en el ámbito de lo social y como tal, es cambiante, variable y depende de multitud de factores. Por ello, la importancia de considerar que los/as técnicos/as deban entender conceptualmente al Estado plurinacional e intercultural, y repensar desde ahí su reforma y el cambio institucional, donde se garantice los espacios de aprendizaje e intercambio, precautelando los derechos colectivos de nacionalidades y pueblos históricamente excluidas.

Las reflexiones al interior de la administración pública tienen que pensarse desde lo que somos culturalmente, repensar el mestizaje, y las razones por las cuales las poblaciones indígenas, afroecuatorianas y montubias siguen siendo la más pobres. En este sentido, el diagnóstico realizado por SENPLADES en el año 2013, respecto a que, si bien la construcción del Estado plurinacional e intercultural está en marcha, la sociedad ecuatoriana está marcada por la discriminación de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, aún tienen plena vigencia.

Tristemente, la reflexión realizada por García y Tuaza (2007:30) relacionada al escenario post-Constitución 1998, se aplica plenamente en el caso de la Constitución 2008: “En general los aspectos vinculados a la diversidad cultural y étnica han sido postergados tanto por las instancias gubernamentales como no gubernamentales, a pesar de constar en las normas constitucionales vigentes luego de diez años su aplicación aun no es visible.”.

Siguen pendientes los temas relacionados con hacer efectiva la aplicación de los derechos colectivos; la conformación de circunscripciones territoriales indígenas,

afroecuatorianas y montubias; la protección de los conocimientos tradicionales; fortalecer la educación intercultural bilingüe; la delimitación y legalización de territorios; la vigencia del pluralismo jurídico; el desarrollo de legislación secundaria para hacer efectivos los enunciados constitucionales; incorporar lo plurinacional e intercultural en todas las políticas, programas y proyectos; realizar acciones afirmativas que permitan ir cerrando la brecha de acceso y posibilidades hacia pueblos y nacionalidades en diferentes áreas, hacer un seguimiento sobre el cumplimiento por parte del Estado de los convenios internacionales (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, etc.) (García y Tuaza, 2007:30).

La pregunta es ¿hasta cuándo? Si hemos acordado en que las herramientas normativas existen, como resultado de la lucha de los pueblos y nacionalidades, ¿Cuándo se los va a llevar a su consolidación y práctica por parte del Estado plurinacional e intercultural?

Ya en el 2007, previo a la Constitución de 2008, las reflexiones realizadas por parte de García y Tuaza plantean que más allá de incluir la interculturalidad como principio constitucional, es necesario generar políticas que sean coherentes con este principio y permitan generar canales de diálogo y la reducción de las brechas socioeconómicas y políticas (García y Tuaza, 2007:14-15). Frente a esto se realiza un cuestionamiento fundamental, “¿La población blanca-mestiza está en capacidad de reconocerse en iguales condiciones con indígenas y afro descendientes?” en un país que en las prácticas cotidianas continúa siendo racista (García y Tuaza, 2007:14-15).

Por otro lado, con el legado histórico de un proceso colonial, como ha señalado Quijano (2000: 204), el colonialismo interno que se vive en Ecuador, ha determinado

construcciones del saber y del conocimiento racistas, desde las cuales solo se ha valorado como legítimo lo generado por la sociedad blanco-mestiza. En el caso de la reforma del Estado y el cambio institucional, no incluyeron transformaciones que permitan tener una direccionalidad en términos de incluir la interculturalidad y la plurinacionalidad. En un país donde históricamente se ha invisibilizado a las nacionalidades y pueblos; y mientras se trabaja en la erradicación del racismo y el colonialismo interno, “debería ser una tarea moral del Estado” crear o fortalecer instituciones encargadas de generar mecanismos para mitigar los daños causados a las poblaciones indígenas, afroecuatorianas y montubias tras 500 años de colonialismo; pero si esto no es posible por lo menos asegurar que las nuevas políticas públicas, no generen más daños sociales y económicos, luego del techo logrado por los movimientos sociales en la década de los noventa (Altmann; 2016:13). Cabe acotar respecto a esta política, que no se trata de diferencias políticas e ideológicas sobre este proceso, sino de hechos determinantes que resultaron contraproducentes para pueblos y nacionalidades.

A pesar de los cambios constitucionales, normativos, de planificación, institucionales, etc., que se propusieron, los indicadores sociales (pobreza por ingresos, hogares con acceso agua potable, analfabetismo funcional, población afiliada a la seguridad social, etc.) continúan visibilizando que la exclusión sigue teniendo un alto contenido étnico. Los datos muestran que no ha habido cambios en la calidad de vida de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, las cuales mantienen indicadores sociales muy por debajo de los de la población mestiza y blanca. Por ejemplo, la tasa de analfabetismo promedio en el país, según el Censo de Población y Vivienda (INEC, 2010) es de 6,8%; sin embargo, si desagregamos este valor por etnicidad, las desigualdades son evidentes: la población indígena tiene una tasa de analfabetismo del 20,4 %, montubios 12,9%, afroecuatorianos/as 7,9%, mestizos/as 5,10% y blancos/as 3,7%.

ENTREVISTAS³¹

No.	Cargo	Fecha	Código
1	Directora de fomento de la desconcentración	Viernes 3 de abril de 2015	Entrevista 1
2	Directora de análisis de la desconcentración	Lunes 6 de abril de 2015	Entrevista 2
3	Analista de planificación, información y políticas públicas	Miércoles 8 de abril de 2015	Entrevista 3
4	Asesor del proyecto emblemático “Implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación”	Viernes 17 de abril de 2015	Entrevista 4
5	Asesor de la subsecretaría general de democratización del Estado	Lunes 20 de abril de 2015	Entrevista 5
6	Asesor del subsecretario de desconcentración	Miércoles 28 de febrero de 2018	Entrevista 6
7	Analista de la Dirección de fomento de la desconcentración	Jueves 23 de abril de 2015	Entrevista 7
8	Dirigente indígena	Martes 13 de mayo de 2014	Entrevista 8
9	Técnica de la CONAIE, desde el 2008 hasta la actualidad	Miércoles 14 de mayo de 2014	Entrevista 9
10	Técnica parte del equipo que diseñó	Martes 12 de	Entrevista 10

³¹ Los nombres de los entrevistados y las entrevistadas han sido protegidos en razón de que, en su mayoría, aunque ya no trabajan en SENPLADES, continúan laborando de forma cercana al sector público.

	la Política de distritos y circuitos.	mayo de 2015	
11	Asesora	Lunes 19 de mayo de 2014	Entrevista 11
12	Dirigente indígena actual	Jueves 5 de abril de 2018	Entrevista 12
13	Dirigente indígena//Miembro de las mesas de negociación con el gobierno	Miércoles 21 de marzo de 2018	Entrevista 13
14	Dirigente indígena	Jueves 22 de marzo de 2018	Entrevista 14
15	Dirigente indígena actual	Jueves 5 de abril de 2018	Entrevista 15
16	Abogado experto en pueblos y nacionalidades indígenas	Jueves 8 de febrero de 2018	Entrevista 16
17	Abogado experto en pueblos y nacionalidades indígenas, técnico del Movimiento Indígena Campesino de Cotopaxi (MICC).	Martes 6 de marzo de 2018	Entrevista 17
18	Abogado y asesor del movimiento indígena/	Lunes 12 de febrero 2018	Entrevista 18
19	Dirigente indígena actual	Jueves 15 de Febrero de 2018	Entrevista 19
20	Dirigente indígena actual	Domingo 25 de febrero de 2018	Entrevista 20
21	Dirigente indígena	Domingo 18 de febrero 2018	Entrevista 21
22	Gerente del proyecto de implementación	Miércoles 21 de marzo de 2018	Entrevista 22

23	Gerente del proyecto de implementación	Jueves 22 de marzo de 2018	Entrevista 23
24	Antropólogo experto en pueblos y nacionalidades indígenas	Lunes 12 de febrero de 2018	Entrevista 24
25	Antropólogo experto en pueblos y nacionalidades indígenas	Viernes 13 de abril de 2018	Entrevista 25
26	Experta en administración públicas	Jueves 8 de marzo de 2018	Entrevista 26

BIBLIOGRAFÍA

Alba, Mario (2008). La Desconcentración y la Descentralización: ¿Cómo se aplican dichos criterios en la creación de los SAT al interior de las municipalidades? En Revista Gestión Pública y Desarrollo. Perú.

Altmann, Philipp (2012). “Interculturalidad y plurinacionalidad como conceptos decoloniales – Colonialidad y discurso del movimiento indígena en el Ecuador”. En Cairo Carou, Heriberto; Cabezas González, Almudena; Mallo Gutiérrez, Tomás; Campo García, Esther del; Carpio Martín, José. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Madrid, España: Trama editorial, CEEIB. Pp.131-138.

Altmann, Philipp (2016). “El Estado plurinacional en Ecuador o la esperanza de supervivencia de los pueblos indígenas”. Entrevista de Philipp Altmann a Ileana Almeida. Disponible en: <https://lalineadefuego.info/2016/10/11/el-estado-plurinacional-en-ecuador-o-la-esperanza-de-supervivencia-de-los-pueblos-indigenas-entrevista-a-ileana-almeida/>

Álvarez, Silvia G. (2002). “De reducciones a comunas: transformaciones legales de las tierras comunales en la Península de Santa Elena, Ecuador”. En Cuadernos del Instituto Catalán de Antropología, No. 17-18. Departamento de Antropología Social y Prehistoria, Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona. Pp. 7-43.

Ayala Mora, Enrique (1988). Lucha Política y Origen de los Partidos Políticos en Ecuador. Quito: Corporación Editora Nacional.

Becker, Marc (2007). “Comunistas, indigenistas e indígenas en la formación de la Federación Ecuatoriana de indios y el Instituto Indigenista Ecuatoriano”. En Iconos Revista de Ciencias Sociales. No. 27. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador. Pp. 135-144

Cabascango, José María (2002). “Participación indígena en procesos electorales” (editorial). En Boletín electrónico del Instituto Científico de Culturas Indígenas (ICCI) - ARY Rimay, Año 4, No. 38. Quito. Disponible en: <http://icci.nativeweb.org/boletin/38/cabascango.html>

Camargo Chávez, Carlos (Coord.); Mayorga Ugarte, Fernando; Rojas Tudela, Farit; Portugal Mollinedo, Pedro; García Yapur, Fernando; Exeni Rodríguez, José Luis; García Orellana, Alberto; Böhrh Irahola, Carlos; Villagómez Guzmán, Fredy; Huanca Coila, Elizabeth; Tassi, Nico; Canedo, María Elena; Vargas Rivas, Gonzalo; Tockman, Jason; Amador Ospina, Marcela; Houghton, Juan; Anzola, Juan; Caviedes Pinilla, Mauricio; Cordero, Sofía (2018). Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado plurinacional en Bolivia. Bolivia: Órgano Electoral Plurinacional, Tribunal Supremo Electoral, Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Autonomías, Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC), PNUD.

Chisaguano M., Silverio. (2006). La población indígena del Ecuador. Análisis de estadísticas sociodemográficas. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Quito: INEC.

CODENPE (2009). Políticas para la construcción del Estado plurinacional e intercultural. CODENPE. Quito: CODENPE.

CONAIE (1988). Las nacionalidades indígenas en el Ecuador. Nuestro proceso organizativo. 1992: 500 años de resistencia india. CONAIE ILDIS, OXFAM y MLAL. Disponible en:

http://fes.zonarix.com:8081/sites/default/files/pdf/0121%20NACIND1986_0121.pdf

CONAIE (1994). Proyecto Político de la CONAIE. Quito: Consejo de Gobierno de la CONAIE.

CONAIE (1998). Proyecto de Constitución Política del Estado Plurinacional del Ecuador. Quito: CONAIE, Conferencia episcopal ecuatoriana, Gobierno del Ecuador, Banco Interamericano de Desarrollo.

CONAIE (2007a). Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador. Quito: CONAIE.

CONAIE (2007b). “Principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador”. Quito: CONAIE.

Connor, Walker (1998). Etnonacionalismo. Madrid: Trama editorial. Pp. 212.

Corcino Cárdenas, Mario (1995). Ensayo histórico de la economía ecuatoriana. Biblioteca de historia económica N° 6. Quito: Banco Central del Ecuador.

Cordero Ponce, Sofía (2012). Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador. Nuevas ciudadanías, ¿más democracia? Revista Nueva Sociedad Nro. 240. Brasil, San Pablo: Revista brasileira de Ciencias Sociais de la Asociación Estudiantes de Ciencias Sociales. Pp. 134-148. Disponible en: www.nuso.org

Cuvi, Juan (2018). “Para que no se repita la seducción populista a la izquierda”. En Natalia Sierra, Carlos de la Torre, Napoleón Saltos, Mario Unda, Francisco Muñoz, Alberto Acosta, John Cajas Guijarro, Monika Meireles, Oscar Martínez, Fernando Vega, Ramiro Ávila, Carlos Castro, Nina Pacari, Atawallpa Oviedo,

- Milton Luna, Érika Arteaga, William Sacher, Fernanda Solís, Mario Melo, Pablo Ospina. Decio Machado. “El gran fraude”. Quito: Montecristi Vive.
- De la Torre, Carlos (2018). “Para que no se repita la seducción populista a la izquierda”. En Natalia Sierra, Juan Cuvi, Napoleón Saltos, Mario Unda, Francisco Muñoz, Alberto Acosta, John Cajas Guijarro, Monika Meireles, Oscar Martínez, Fernando Vega, Ramiro Ávila, Carlos Castro, Nina Pacari, Atawallpa Oviedo, Milton Luna, Érika Arteaga, William Sacher, Fernanda Solís, Mario Melo, Pablo Ospina. Decio Machado. “El gran fraude”. Quito: Montecristi Vive.
- De la Vallina Velarde, Juan Luis (1961). La desconcentración administrativa. En Revista de administración pública, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, N° 35. Pp. 75-140. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=108525>
- De Sousa Santos, Boaventura (2010). “Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una Epistemología del Sur”. Colombia, Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Universidad de Los Andes-Siglo XXI Editores.
- Encalada Falconí, Karla Monserrath (2012). Racismo en la administración de justicia en el Ecuador: el caso de Riobamba. Quito: FLACSO, Sede Ecuador. 2012. 133 p.
- Eriksen, Thomas Hylland (2010). Ethnicity and Nationalism. Anthropological Perspectives. New York: Pluto Press edition.
- Fontaine, Guillaume (2015). El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos. Barcelona: Editorial Anthropos; Quito: FLACSO. Pp. 192.
- Franzé Mudanó, Adela (2013). Perspectivas Antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. Revista de Antropología social Nro. 22. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Pp. 9-23.

- Garcés, Fernando V. (2009). "De la interculturalidad como armónica relación de diversos a una interculturalidad politizada". En Jorge Viaña, Luis Claros, Josef Estermann, Raúl Fornet-Betancourt, Víctor Hugo Quintanilla, Esteban Ticona "Interculturalidad crítica y descolonización. Fundamentos para el debate". Bolivia, La Paz: Instituto internacional de integración del Convenio Andrés Bello, Ediciones exlibris Hernán Reyes Aguinaga.
- García Martínez, Eloy (1964). La desconcentración de funciones y los recursos administrativos ordinarios. Revista de administración pública, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 45, Septiembre/Diciembre 1964. Pp. 245-252.
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=45&IDA=22371>
- García S., Fernando y Tuaza, Luis Alberto (2007). Estudio sobre legislación intercultural en el Ecuador. Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) ejecutor en Ecuador del Proyecto "Conflictos interculturales: Una respuesta democrática y participativa desde Ecuador, Perú y Bolivia". Disponible en: <http://cebem.org/cmsfiles/archivos/derechos-ecuador.pdf>
- Gledhill, John (2000). El poder y sus disfraces. Perspectivas antropológicas de las políticas. Serie Universitaria 3. España, Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Grijalva, Agustín (2012). "Del presente se inventa el futuro: justicias indígenas y Estado en Ecuador", en Santos, Boaventura de Sousa y Grijalva, Agustín, "Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador". Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, Ediciones Abya Yala. Pág.51-76.
- Guber, Rosana (2011). La etnografía: método, campo y reflexividad. 1ra edición. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. Pp. 160.

- Guerrero, Andrés (1991). La semántica de la dominación: el concertaje de indios. Quito: Ediciones Libri Mundi, Enrique Grosse-Luemern.
- Guerrero, Andrés (1991a). De la economía a las mentalidades (Cambio social y conflictos agrarios en el Ecuador). Quito: Editorial El Conejo. Pp. 198.
- Guerrero, Patricio (1999). “Reflexiones sobre interculturalidad”. En “La Interculturalidad solo será posible desde la insurgencia de la ternura”. Primer Congreso Latinoamericano de Antropología Aplicada "Diálogo Intercultural". Quito: Universidad Politécnica Salesiana.
- Heinz Dieterich, Steffan (1996). El Socialismo del Siglo XXI. Disponible en: <https://www.rebelion.org/docs/121968.pdf>
- Hobsbawm, Eric (2000). Naciones y nacionalismo desde 1780. Barcelona: Editorial Crítica. Pp. 212.
- Karakras, Ampan (2001). “Planteamientos de los pueblos indígenas al Estado ecuatoriano” ponencia presentada en la Universidad de Princeton durante el simposio internacional “Más allá de la década perdida” en la mesa “Entre protestas y propuestas políticas de los pueblos indígenas”. Documento no publicado.
- López, Ana Karina (1993). “La demanda indígena de la pluriculturalidad y multiétnicidad: el tratamiento de la prensa”. En Albán Gómez, Ernesto; Andrango, Alberto; Bustamante, Teodoro; Chancoso, Blanca; Macas, Luis; Moreano, Alejandro; Nieto, Santiago; Pachano, Simón. “Los indios y el Estado-país. Pluriculturalidad y multiétnicidad en el Ecuador: contribuciones al debate”. Quito: Ediciones Abya Yala. Pp. 21-59.
- Macas, Luis (1993). “Tenemos alma desde 1637”. En Albán Gómez, Ernesto; Andrango, Alberto; Bustamante, Teodoro; Chancoso, Blanca; López Ana Karina; Moreano,

- Alejandro; Nieto, Santiago; Pachano, Simón. “Los indios y el Estado-país. Pluriculturalidad y multietnicidad en el Ecuador: contribuciones al debate”. Quito: Ediciones Abya Yala. Pp. 111-133.
- Macas, Luis (2001). Taller intercultural de mujeres líderes en poderes locales. Construyendo el poder local desde la diferencia (memoria). Ecuador, Baños: Instituto científico de culturas indígenas (ICCI), Coordinación de gobiernos locales alternativos (CGLA), Dirigencia de la Mujer, ECUARUNARI, Ayuda Popular Noruega (APN).
- Macas, Luis (2009). “Construyendo desde la historia. Resistencia del movimiento indígena en el Ecuador”. En “Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad”. Santiago de Chile: Colección Pensamiento Latinoamericano. Editorial Universidad Bolivariana S. A.
- Maiguashca, Juan (1994). “Historia y región en el Ecuador: 1830-1930”. Biblioteca de Ciencias Sociales Volumen 30. Proyecto FLACSO-CERLAC IV. Corporación Editora Nacional: Quito. Pp. 431.
- Márquez Restrepo, Martha Lucía (2011). “Perspectivas teóricas para abordar la nación y el nacionalismo”. En la Revista Theoretical perspectives explain the nation. Vol. 16, Nro. 2. Colombia, Bogotá. Pp. 567-595.
- Mejía, Andrés (2003). “Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación” en Felipe Burbano de Lara (comp.) Antología Democracia, gobernabilidad y cultura política. Quito: FLACSO, Sede Ecuador. Pp. 287-317.
- Miller, David (1997). Sobre la nacionalidad. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A. Pp. 254.

Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social-MCDS (2013). Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador – SIISE, Versión 1,0. www.siise.gob.ec

Moncayo C., Víctor Manuel (2012). “¿Cómo aproximarnos al Estado en América Latina?”. En Thwaites Rey, Mabel (Ed.) Viaña, Jorge; Velásquez Carillo, Carlos; Thwaites Rey, Mabel; Bonetto, María Susana; Almeyra, Guillermo; Cortés, Martín; Bonnet, Alberto; Gómez Leyton, Juan Carlos; Modonesi, Massimo; Monedero, Juan Carlos; Narbondo, Pedro; Ouviaña, Hernán; Rajland, Beatriz; Ramírez Gallegos, Franklin. El Estado en América Latina: continuidades y rupturas. Chile, Santiago de Chile: Editorial Arcis. CLACSO. Colección Grupos de Trabajo. Pp. 19-50.

Moreno Yáñez, Segundo (1981). “Elementos para un análisis de la sociedad indígena en la Audiencia de Quito”. En Moreno Y. Segundo y Udo Oberem: Contribución a la etnohistoria ecuatoriana. Colección Pendoneros, Serie: Etno-historia Nro. 10ª. Ecuador, Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología - Centro Regional de investigaciones. Pp. 227-244.

Moreno Yáñez, Segundo (1981a). “Traspaso de la propiedad agrícola indígena a la hacienda colonial: el caso de Saquisilí”. En Moreno Y. Segundo y Udo Oberem: Contribución a la etnohistoria ecuatoriana. Colección Pendoneros, Serie: Etno-historia Nro. 10ª. Ecuador, Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología - Centro Regional de investigaciones. Pp. 245-275.

Moreno Yáñez, Segundo (1981b). “El "formulario de las ordenanzas de indios": una regulación de las relaciones laborales en las haciendas y obrajes del Quito colonial y republicano”. En Moreno Y. Segundo y Udo Oberem: Contribución a la etnohistoria ecuatoriana. Colección Pendoneros, Serie: Etno-historia Nro. 10ª. Ecuador, Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología - Centro Regional de investigaciones. Pp. 276-.297.

Muñoz Francisco, Saltos Napoleón, Unda Mario (2018). “Coyuntura posconsulta popular” en Natalia Sierra, Juan Cuvi, Carlos de la Torre, Alberto Acosta, John Cajas Guijarro, Monika Meireles, Oscar Martínez, Fernando Vega, Ramiro Ávila, Carlos Castro, Nina Pacari, Atawallpa Oviedo, Milton Luna, Érika Arteaga, William Sacher, Fernanda Solís, Mario Melo, Pablo Ospina. Decio Machado. “El gran fraude”. Quito: Montecristi Vive.

Muñoz Jaramillo, Francisco; García Álvarez, Santiago; Carrión Sánchez, Diego; Gachet, Francisco; Unda, Mario (2014). Balance crítico del Gobierno de Rafael Correa. Ecuador, Quito: Facultad de Economía - Instituto de Posgrado e Investigación Económica - Escuelas de Sociología - Política Universidad Central Del Ecuador.

Oberem, Udo (1981a). “Contribución a la historia del trabajador rural de América Latina: conciertos y huasipungueros en Ecuador”. En Moreno Y., Segundo y Oberem, Udo. Contribución a la etnohistoria ecuatoriana. Colección Pendoneros, Serie: Etno-historia Nro. 10ª. Ecuador, Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología - Centro Regional de investigaciones. Pp. 299-342.

Oberem, Udo (1981b). “La familia del Inca Atahualpa bajo el dominio español en Ecuador”. En Moreno Y., Segundo y Oberem, Udo. Contribución a la etnohistoria ecuatoriana. Colección Pendoneros, Serie: Etno-historia Nro. 10ª. Ecuador, Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología - Centro Regional de investigaciones. Pp. 153-225.

Oberem, Udo (1981c). "Indios libres e indios sujetos a haciendas en la sierra ecuatoriana a fines de la colonia”. En Moreno Y., Segundo y Oberem, Udo. Contribución a la etnohistoria ecuatoriana. Colección Pendoneros, Serie: Etno-historia Nro. 10ª. Ecuador, Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología - Centro Regional de investigaciones. Pp. 343-354.

- Oberem, Udo (1981d). "Un grupo indígena desaparecido del oriente ecuatoriano". En Moreno Y. Segundo y Udo Oberem: Contribución a la etnohistoria ecuatoriana. Colección Pendoneros, Serie: Etno-historia Nro. 10ª. Ecuador, Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología - Centro Regional de investigaciones. Pp. 355-389.
- Okely Judith y Callaway Helen (1992). *Anthropology and autobiography*. Association of Social Anthropologists (ASA) Monographs 29. New York: Routledge.
- Ospina, Pablo (1996). "Imaginarios nacionalistas: historia y significados nacionales en Ecuador, Siglos XIX y XX". En *Procesos Revista Ecuatoriana de Historia*, Nro. 9. Quito: Corporación Editora Nacional. Pp. 11-124
- Pérez Vejo, Tomás (1999). *Nación, identidad nacional y otros mitos nacionalistas*. España: Ediciones Nobel S. A. Pp. 241.
- Prieto, Mercedes (2004). *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial, 1895-1950*. Quito: FLACSO y Abya Yala.
- Prieto, Mercedes (2010). "Los indios y la nación: historias y memorias en disputa". En Coronel Valeria y Prieto Mercedes (coord.) *Celebraciones centenarias y negociaciones por la nación ecuatoriana*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Ministerio de Cultura. Pp. 265-316.
- Prieto, Mercedes (2015). *El Estado ecuatoriano a mediados del siglo XX: el censo, la población y la familia indígena*. *Revista europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Nro. 99. Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos. Pp. 29-46.
- Pujadas, Joan Josep (1993). *Etnicidad. Identidad cultural de los pueblos*. España, Madrid: Eudema Antropología Horizontes editorial de la Universidad complutense.

- Quijano, Aníbal (2000a). "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". En Lander Edgardo (Comp.): La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Argentina, Buenos Aires: CLACSO.
- Quijano, Aníbal (2000b). "Colonialidad del poder y clasificación social". En Journal of world-systems research, VI, No. 2, summer/fall, Special Issue: Festchrift for Immanuel Wallerstein – Part I. Pp. 342-386. Disponible en: <http://jwsr.ucr.edu>
- Radcliffe, Sarah; Westwood, Sallie (1998). Rehaciendo la nación: lugar, identidad y política en América Latina. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Rebaza Iparraguirre H., Vela López M., Villegas Ortega J., Lozada Urbano M., Munares García O. (2016). Desafíos de la desconcentración y participación local en el marco de la protección de los derechos en Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública. Experiencia de la Intendencia Macrorregional Norte, SUSALUD. Pp. 556-605.
- Reyes Copello, Alejandro (2004). Complejidad, Antropología y políticas públicas. V Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile. Tomo II. Actas del V Congreso Chileno de Antropología. Disponible en <https://www.aacademica.org/v.congreso.chileno.de.antropologia/152> Visitada el: 27 de junio de 2014.
- Rodríguez Castillo, Luis (2011). Hacia una etnografía de la acción pública: desafíos teórico-metodológicos de la Antropología para el estudio de las políticas públicas contemporáneas. Revista del Departamento de Antropología. Vol. 25. Nro. 1. Colombia, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Pp. 131-163.
- Rodríguez Nardelli, Ana Liz; Zenobi, Diego; Canelo, Brenda; Luna, Nahue; Meyrelles, Sofía; Pierini, Clara (2013). El campo de las políticas públicas en la formación

- antropológica de grado. Revista de la Escuela de Antropología. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Vol. XIX. Pp. 171-181
- Roth Deubel, André-Noel (2009). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá D.C. pp. 232.
- Schavelzon, Salvador (2015). Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen vivir. Dos conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes. Quito: Ediciones Abya Yala, CLACSO. Pp. 269.
- SENPLADES (2009). Recuperación del Estado Nacional para Alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007 - 2009. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES (2009a). Hacia la Reforma Democrática del Estado. El rediseño institucional de la función ejecutiva. Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES (2011). El Estado a tu lado: más servicios cerca de ti. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES (2011a). Reforma Democrática del Estado. Rediseño Institucional de la Función Ejecutiva. Quito: SENPLADES. Pp. 24-29.
- SENPLADES (2011b). Recuperación del Estado para El Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES (2011c). Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas. Quito: SENPLADES. Pp. 60
- SENPLADES (2013). Estudio “Costos para alcanzar el buen vivir en los territorios”. Versión preliminar y de uso interno del Informe SIGOB “Costos para alcanzar el

Buen Vivir en los territorios”. Quito: SENPLADES. Subsecretaría de cambio institucional y Subsecretaría de planificación nacional, territorial y políticas públicas.

SENPLADES (2015). Distribución espacial referencial de los establecimientos prestadores de servicios públicos, Guía Técnica. Quito: SENPLADES, El Telégrafo.

SENPLADES, CONCOPE, AME, CONAJUPARE (2010). “Lineamientos para la planificación y el ordenamiento territorial. Estrategias para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación Descentralizada”. Quito: SENPLADES.

Shore Cris (2010). “La Antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas” en Revista Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología. Colombia, Bogotá: Universidad de Los Andes. Nro. 10. Pp. 21-49.

Shore, Cris; Wright, Susan (2011). Introduction. Conceptualising Policy: Technologies of Governance and the Politics of Visibility. En Shore, Cris; Wright, Susan y Però Davide (2011). Policy worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power. New York: Berghahn Books, Oxford. Pp. 1-26

Sierra, Natalia (2018). “El derrotero ideológico de la revolución ciudadana: una década desperdiciada”. En Carlos de la Torre, Juan Cuví, Napoleón Saltos, Mario Unda, Francisco Muñoz, Alberto Acosta, John Cajas Guijarro, Monika Meireles, Oscar Martínez, Fernando Vega, Ramiro Ávila, Carlos Castro, Nina Pacari, Atawallpa Oviedo, Milton Luna, Érika Arteaga, William Sacher, Fernanda Solís, Mario Melo, Pablo Ospina. Decio Machado. “El gran fraude”. Quito: Montecristi Vive.

Smith D., Anthony (2004). Nacionalismo. Teoría, ideología, historia. España, Madrid: Alianza Editorial. Pp. 207.

- Smith, Anthony D. (2000). Nacionalismo y modernidad. Un estudio crítico de las teorías recientes sobre naciones y nacionalismo. Madrid: Editorial Istmo. Pp. 431.
- Thwaites Rey, Mabel (2012). “Introducción”. En Thwaites Rey, Mabel (Ed.) Viaña, Jorge; Velásquez Carillo, Carlos; Thwaites Rey, Mabel; Bonetto, María Susana; Almeyra, Guillermo; Cortés, Martín; Bonnet, Alberto; Gómez Leyton, Juan Carlos; Modonesi, Massimo; Monedero, Juan Carlos; Moncayo C., Víctor Manuel; Narbono, Pedro; Ouviaña, Hernán; Rajland, Beatriz; Ramírez Gallegos, Franklin: “El Estado en América Latina: continuidades y rupturas”. Santiago de Chile: Editorial Arcis. CLACSO. Colección Grupos de Trabajo. Pp. 7-18.
- Torres Jiménez, Josefina (2016). El Estado a tu lado” y “la recuperación del Estado para la ciudadanía” en el Ecuador 2007-2015. Una mirada al dispositivo y su discurso. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. Programa de Maestría en Estudios Latinoamericanos Mención en Políticas Culturales.
- Torres, María. Sandoval, Fernando. Salcedo, Adolfo (2014). La construcción de un Estado democrático para el buen vivir: del Estado concentrador a la distribución del Ejecutivo en el territorio. Documento presentado en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ecuador, Quito: CLAD. Pp. 1-16.
- Trujillo, Julio César (2012). “Plurinacionalidad y constitución”. En De Sousa Santos, Boaventura; Grijalva Jiménez, Agustín (eds.): Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, Ediciones Abya Yala.
- Viaña, Jorge (2010). “Interculturalidad crítica y educación intercultural”. En Viaña, Jorge; Tapia, Luis. Construyendo interculturalidad crítica. Bolivia, La Paz: Instituto internacional de integración del Convenio Andrés Bello. Ediciones exlibris Hernán Reyes Aguinaga.

- Viaña, Jorge (2011). La interculturalidad como herramienta de emancipación. Hacia una redefinición de la interculturalidad y de sus usos estatales. Bolivia, La Paz: Instituto internacional de integración. Convenio Andrés Bello.
- Walsh Catherine (2008). Interculturalidad y plurinacionalidad: elementos para el debate constituyente. Ecuador, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.
- Walsh Catherine (2012). “Interculturalidad, plurinacionalidad y razón decolonial: refundares político epistémico en marcha”. En Ramón Grosfoguel y Roberto Almanza Hernández (eds.). Lugares descoloniales. Espacios de intervención en las Américas. Colombia, Bogotá: Editorial Pontifica Universidad Javeriana. Pp. 95-118.
- Zittoun, Philippe (2016). “Hacia un enfoque pragmático de la acción pública”. En Mundos plurales, Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública Volumen 3. Número 1. FLACSO-Sede Ecuador. Mayo 2016. Pp. 9-32.

Legislación citada

- Acuerdo Ministerial No. 390. Implementación del nuevo modelo de gestión del Ministerio de Educación. Registro Oficial de Ecuador Nro. 428. 1 de junio del 2010.
- Acuerdo Ministerial Nro. 557. Conformación de distritos y circuitos administrativos de planificación a nivel nacional para la gestión de las entidades y organismos que conforman la Función Ejecutiva. SENPLADES. Registro Oficial de Ecuador Nro. 290, 28 de mayo del 2012.

ANINP 2013-2017. Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017 (ANINP). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral (CODEPMOC) y el Consejo Nacional de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos (CODENPE). Quito. Pp. 137.

Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD). Establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio. Registro Oficial Suplemento 303. 19 de octubre de 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). Organiza, norma y vincula el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas. Registro Oficial Suplemento 306. 22 de octubre de 2010.

Constitución de la República del Ecuador. 23 de septiembre de 1830.

Constitución de la República del Ecuador. Aprobada en el Referéndum del 15 de enero de 1978, publicada en el Registro Oficial de Ecuador Nro. 800. 27 de marzo de 1979.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial de Ecuador año 1. 25 de marzo de 1967.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial de Ecuador Nro. 1. 11 de Agosto de 1998.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial de Ecuador Nro. 449. 20 de octubre de 2008.

Convenio Nro. 107. Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en los países independientes. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Junio de 1957.

Convenio Nro. 169. Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Organización Internacional del Trabajo (OIT). 27 de Junio de 1989

Decreto Ejecutivo 1577. Funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Registro Oficial Nro. 535. 26 de febrero de 2009.

Decreto Ejecutivo No. 196. Regulación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. Registro Oficial Nro. 113. 21 de enero de 2010.

Decreto Ejecutivo Nro. 203. Educación Intercultural Bilingüe. Registro Oficial Nro. 66. 15 de noviembre de 1988.

Decreto Ejecutivo Nro. 357. Reforma al Sistema Nacional de Planificación que consta en el Decreto Ejecutivo Nro. 878. Registro Oficial 205. 2 de junio de 2010.

Decreto Ejecutivo Nro. 878. Zonas administrativas de planificación. Registro Oficial Nro. 268. 8 de febrero de 2008.

Ley de reforma agraria y colonización. Registro oficial Nro. 297. Decreto supremo, Número 1480. 23 de julio de 1964.

Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI). Registro Oficial Nro. 417 Segundo Suplemento. 31 de marzo de 2011.

Norma Técnica de Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva. Registro Oficial. 20 de junio de 2013.

Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. SENPLADES. Registro Oficial de Ecuador Suplemento Nro. 144. 5 de marzo de 2010.

Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. SENPLADES. Registro Oficial de Ecuador
Suplemento Nro. 78. 11 de septiembre de 2013.

ANEXO 1

Documentos de Trabajo-SENPLADES

Actas, ayudas memoria, oficios, herramientas e insumos revisados**DOCUMENTOS ENTREGADOS POR SENPLADES**

No	Documento	Formato	Nro. Páginas	Síntesis - Revisión
1	Registro Oficial No. 290. 2012-05-28	Impreso	48	SENPLADES. La Función Ejecutiva acuerda: a) Conformar 140 distritos administrativos de planificación, y 1134 circuitos administrativos de planificación, a nivel nacional, para la gestión de las entidades y organismos que conforman la Función Ejecutiva, de acuerdo con el nivel de desconcentración establecido en su respectiva matriz de competencias, modelo de gestión y estatuto orgánico. b) Expedición del Reglamento de desconcentración administrativa, financiero, jurídica.
2	SENPLADES. 2011. Documento de trabajo 34: Recuperación del Estado para el Buen Vivir. Quito	Impreso	40	Plantea el proceso de transformación del Estado ecuatoriano para dejar atrás su uso como instrumento de transferencia de recursos públicos a las élites económicas y convertirlo en un instrumento para el Buen vivir. Establece los avances y desafíos en ese proceso.
3	SENPLADES. 2011. Folleto "El Estado a tu lado". Quito	Digital	5	El documento expresa interés por los temas relacionados con la plurinacionalidad.
4	INFORME ECP ZONA 1: Implementación de la Estrategia de Corto Plazo. Informe de resultados septiembre - diciembre 2011. Distrito Piloto San Lorenzo.	Digital: word	11	Informe de aplicación de estrategia de corto plazo. En el informe presentado, a pesar de los logros que expresa, no se evidencia de manera implícita y/o explícita criterios plurinacionales aplicados. Se indica que existe trabajo con Madres Cuidadoras.
5	INFORME ECP ZONA 2: Implementación de la Estrategia de Corto Plazo. Informe de resultados septiembre - diciembre 2011. Distrito Piloto Joya de los Sachas.	Digital: word	13	Se ha entregado material didáctico a 16 centros educativos de los cuales 12 son hispanos y 4 son bilingües.

6	INFORME ECP ZONA 3: Implementación de la Estrategia de Corto Plazo. Informe de resultados septiembre - diciembre 2011. Distrito Piloto Sigchos	Digital: word	7	<p><u>Directrices generales:</u> Declarar al distrito Sigchos como un distrito “intercultural” lo que implica la implementación de estrategias para la prestación de los servicios que reconozcan la diversidad cultural y fomenten la interculturalidad.</p> <p><u>Logros:</u> Incorporación de estrategias que fomentan la interculturalidad. Diseño de herramientas e indicadores para visibilizar la pertinencia cultural de los servicios.</p> <p><u>Recomendaciones:</u> Diseñar productos y servicios acordes a las características sociales, culturales y ambientales del cantón Sigchos; garantizar la pertinencia con el perfil epidemiológico, la cultura, el género y grupos etarios.</p>
7	INFORME ECP ZONA 4: Implementación de la Estrategia de Corto Plazo. Informe de resultados septiembre - diciembre 2011. Distrito Piloto Jama - Pedernales	Digital: Word	7	Detección temprana de mujeres adolescentes embarazadas, y referencia al MSP, para su atención especializada según norma: 0% cumplimiento.
8	SENPLADES. s/f. Folleto "El Estado está a tu lado"	Digital: Excel	8	Replantea el significado del desarrollo, en qué consiste la democratización del Estado, los avances en el proceso de un Estado desconcentrado, la procura de más y mejores servicios, para qué los distritos administrativos, matriz de coordinación para el proceso de ECP en territorio (ECP), productos y servicios que implementarán los ministerios del área social, glosario.
9	INFORME ECP ZONA 6: Implementación de la Estrategia de Corto Plazo. Informe de resultados septiembre - diciembre 2011. Distrito Piloto Sigsig	Digital: word	7	Actividades coordinadas de educación y promoción de planificación familiar enfatizando la participación de hombres. Realizar 8 eventos de reflexión sobre problemas, causas y efectos de la violencia intrafamiliar y de género.
10	INFORME ECP ZONA 7: Implementación de la Estrategia de Corto Plazo. Informe de resultados septiembre -	Digital: word	7	Capacitar, formar y sensibilizar a promotoras y promotores interculturales en metodología de la modalidad y en competencias de atención infantil y manejo de nutrición.

	diciembre 2011. Distrito Piloto Zapotillo			Capacitar, formar y sensibilizar a promotoras y promotores interculturales en metodología de la modalidad y en competencias de trabajo comunitario, familiar e infantil.
11	INFORME ECP ZONA 8: Implementación de la Estrategia de Corto Plazo. Informe de resultados septiembre - diciembre 2011. Distrito Piloto Monte Sinaí	Digital: word	6	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo y seguimiento del crecimiento y estado nutricional del niño y la niña de las unidades educativas. • Implementación de prácticas interculturales del parto: pinzamiento tardío del cordón, apego inmediato, lactancia materna precoz exclusiva. • Atención integral a mujeres embarazadas, para su atención especializada e intercultural según norma, y entrega de micronutrientes.
12	SENPLADES. s/f. Mapeo de actores	Digital: word	8	El documento, en versión borrador, contiene información acerca de las competencias de seis entidades.
13	Presentación de SENPLADES: El Estado a tu lado	Digital PPT	19	El documento presenta una síntesis del modelo de Estado, visto desde los niveles de organización territorial y desde los costos para alcanzar el buen vivir.
14	Modelo para la prestación de servicios	Digital word	3	Se presenta la conceptualización del modelo de prestación de servicios.
15	SENPLADES: Estrategia Nacional por la igualdad	Digital PPT	49	<p>En las agendas por la igualdad, en lo referente a la interculturalidad se indica que se requiere articulación entre las propuestas de los tres Consejos género, interculturalidad y juventudes.</p> <p>Se reconocen las desigualdades de género e interculturalidad (11 y 12).</p> <p>Se proponen las prioridades para género e interculturalidad (16).</p>
16	SENPLADES: Estrategia El Estado en los territorios	Digital multimedia	16	La presentación contiene la justificación; el enfoque conceptual de la estrategia; los componentes de la estrategia; el modelo de prestación de servicios públicos, en base a estándares de calidad; desconcentración administrativa, financiera, fiscal; desarrollo de capacidades; plan de capacitación para desarrollo de capacidades; hoja de ruta de implementación.

17	SENPLADES: Democratización del Estado: Cambio institucional. Agosto 2012	Digital PPT	55	El documento contiene: Cambio Institucional: marco general; Proceso de reforma institucional y desconcentración; Ejecutivo en el territorio; Desconcentración Administrativa - Financiera; Costo – Beneficio; Metas (40-43).
18	Documento de aprobación de propuestas de MIES	Digital PDF	10	Oficio de SENPLADES por el cual emite informe favorable para que el MIES continúe con la implementación de la reforma planteada. (Matriz de competencias, atribuciones y productos; Modelo de gestión; Estructura orgánica (central y desconcentrado); Plan de implementación. 2010.
19	Documento de aprobación de propuestas de MIES	Digital PDF	5	Oficio de SENPLADES por el cual emite informe favorable para que el MIES continúe con la implementación de la reforma planteada.
20	Documento de aprobación de propuestas de Ministerio del Interior	Digital PDF	11	Oficio de SENPLADES por el cual emite informe favorable para que el Ministerio de Interior continúe con la implementación de la reforma planteada. (Matriz de competencias, atribuciones y productos; Modelo de gestión ajustada a la tipología correspondiente al Ministerio del Interior).
21	Documento de aprobación de propuestas de Ministerio de Educación	Digital PDF	34	Oficio de SENPLADES por el cual emite informe favorable para que el Ministerio de Educación continúe con la implementación de la reforma planteada. (Matriz de competencias, atribuciones y productos; Modelo de gestión; Estructura orgánica (central y desconcentrado); Plan de implementación). 2011.
22	Documento de aprobación de propuestas de Ministerio de Justicia, derechos Humanos y Cultos	Digital PDF	11	Oficio de SENPLADES por el cual emite informe favorable para que el Ministerio de Educación continúe con la implementación de la reforma planteada. (Matriz de competencias, atribuciones y productos; Modelo de gestión). 2010.
23	SENPLADES. Informe de los productos del proceso de desconcentración	Digital PDF	30	Informe presentado por el MSP. 2011. Los productos presentados cumplen con los lineamientos establecidos referentes a la transformación del Estado para el proceso de desconcentración.

24	Documento de aprobación de propuestas de MSP	Digital PDF	11	Documento de aprobación de Viceministerios en el MSP. 2011.
25	SENPLADES. Informe de los productos del proceso de desconcentración	Digital PDF	10	La Secretaría Nacional de Gestión de Riegos cumple con los lineamientos establecidos para el proceso de desconcentración.
26	SENPLADES. 2012. Mapa tercer grupo intervención	Digital: JPEG	1	El documento contiene un mapa en el que se desatacan los distritos correspondientes al tercer grupo de intervención, desarrollo social.
27	SENPLADES. 2012. Mapa tercer grupo intervención	Digital: JPEG	1	El documento contiene un mapa en el que se desatacan los distritos correspondientes al tercer grupo de intervención, seguridad y justicia.
28	SENPLADES. 2012. Propuesta para la operación de los Consejos Nacionales para la Igualdad	Digital: Word	12	El documento contiene la "Propuesta para la operación de los Consejos Nacionales para la Igualdad". Parte de los antecedentes normativos, para proponer un estado situación actual. Luego se refiere a la institucionalidad, la estructura de la Secretaría Técnica, los productos y servicios de los CNI, la propuesta para la conformación de los CNI.
29	SENPLADES. 2012. Presentación actualizada de zonas, distritos y circuitos	Digital PPT	5	El documento presenta mapas (esquemas) de los modelos de planificación ideal de zonas, distritos, circuitos, actualizados.
30	SENPLADES. 2012. Acuerdo 557 - 2012 de conformación de distritos	Digital: PDF	26	El documento contiene el acuerdo de creación de 140 distritos administrativos de planificación y 1134 circuitos administrativos de planificación a nivel nacional. Incluye la codificación de distritos y circuitos.
31	SENPLADES. 2012. Acuerdo 557 - 2012 de conformación de distritos	Digital: PDF	28	El documento es continuación del anterior documento, donde se completa la lista codificada de distritos y circuitos administrativos de planificación.
32	SENPLADES. 2012. Equidad, territorio y calidad	Digital: PPT	2	Las dos láminas presentan los Anillos de implementación y responsables (de manera esquemática); y un mapa que muestra la implementación territorial de desconcentración, en sus tres fases.

33	SENPLADES. 2012. Datos distritos ECP	Digital: Excel	9	La hoja electrónica muestra en 9 pestañas datos de estimación de costos de servicios de los distritos ECP.
34	SENPLADES. 2012. Estrategia Nacional por la Igualdad	Digital Word	9	El documento es una propuesta en construcción de la estrategia nacional por la igualdad, actualizada, con el objetivo de alcanzar la igualdad en la diversidad a través de políticas y acciones públicas orientadas a cerrar brechas y lograr movilidad social.
35	SENPLADES. 2012. Mapa tercer grupo intervención	Digital: JPEG	1	El documento contiene un mapa en el que se desatacan los distritos correspondientes al tercer grupo de intervención, desarrollo social.
36	SENPLADES. 2012. Mapa tercer grupo intervención	Digital: JPEG	1	El documento contiene un mapa en el que se desatacan los distritos correspondientes al tercer grupo de intervención, seguridad y justicia.
37	SENPLADES. 2012. Propuesta para la operación de los Consejos Nacionales para la Igualdad	Digital: Word	12	El documento contiene la "Propuesta para la operación de los Consejos Nacionales para la Igualdad". Parte de los antecedentes normativos, para proponer un estado situación actual. Luego se refiere a la institucionalidad, la estructura de la Secretaría Técnica, los productos y servicios de los CNI, la propuesta para la conformación de los CNI.
38	SENPLADES. 2012. Presentación actualizada de zonas, distritos y circuitos	Digital PPT	5	El documento presenta mapas (esquemas) de los modelos de planificación ideal de zonas, distritos, circuitos, actualizados.
39	SENPLADES. 2012. Información servicios	Digital: Excel	3	La hoja electrónica muestra información sobre servicios y establecimientos en los tres distritos piloto: Estado actual y déficit.
40	SENPLADES. Costos para salir del subdesarrollo. Informe Compromiso SIGOB. Mayo 2012	Digital Word	171	La consultoría tiene como objetivos: 1. Costear el cierre de la brecha entre la oferta actual e ideal de la prestación de servicios en el territorio. 2. Priorizar la inversión pública en los territorios y en el tiempo. 3. Lograr eficacia (alcanzar objetivos) y eficiencia (alcanzar objetivos optimizando recursos) de la política pública en el territorio.

41	Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. "Avances del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural. Acciones por el Año Internacional de los Afrodescendientes	Digital Word	5	El documento refiere a Convenios y Planes de Acción en marcha para la implementación de acciones afirmativas, establecidos con el Ministerio de Educación, Ministerio de Relaciones Laborales y el IECE. Se presentan datos estadísticos de funcionarios/as afroecuatorianos, montubios, indígenas y mestizos presentes en diversas instancias estatales. Sin embargo, los datos corresponden al 2009 y se encuentra información de actividades realizadas en el 2011 con motivo del Año Internacional de los Afrodescendientes.
42	DEIBNAE - Red Autónoma Rural Awa Chical - Mataje. Propuesta de crear dos Circuitos Especiales del Sistema Educativo de la Nacionalidad Awá del Ecuador	Digital PPT	26	Se presenta una propuesta con el objetivo de "Implementar un Modelo de Gestión del Sistema Educativo Awá propio, considerando los aspectos culturales, sociales, económicos y ambientales que garanticen mejores condiciones educativas lo que contribuirá al bienestar integral de la Nacionalidad Awá del Ecuador". Circuito 1, con sede administrativa en San Marcos; y Circuito 2, con sede administrativa en Río Verde Bajo.
43	Boletines E. Básica	Digital Excel	3	La hoja de cálculo muestra estadísticas anuales de estudiantes de educación básica del Sistema E.I.B; personal de educación básica del Sistema E.I.B.; Centros educativos comunitarios del Sistema de E.I.B, en el período comprendido entre 2001 y 2009.
44	Boletines E. Media y superior	Digital Excel	3	La hoja de cálculo muestra estadísticas anuales de estudiantes de educación media y superior del Sistema E.I.B; personal de educación media y superior del Sistema E.I.B.; Centros educativos comunitarios del Sistema de E.I.B, en el período comprendido entre 2001 y 2009.
45	Proyecciones de tasas y demandas en el Sistema E.I.B. Bachillerato - básica	Digital Excel	4	La hoja de cálculo muestra la tasa de crecimiento anual de estudiantes, docentes con nombramiento y general (con y sin nombramiento) y de centros educativos del Sistema de E.I.B en el nivel de educación media, entre los años

				2003-2010 y con proyecciones hasta el 2017.
46	Proyecciones de tasas y demandas en el Sistema E.I.B	Digital Excel	4	La hoja de cálculo muestra la tasa de crecimiento anual de estudiantes, docentes con nombramiento y general (con y sin nombramiento) y de centros educativos del Sistema de E.I.B en el nivel de educación básica, entre los años 2003-2010 y con proyecciones hasta el 2017.
47	Proyecciones de tasas y demandas en el Sistema E.I.B, todos los niveles	Digital Excel	4	La hoja de cálculo muestra la tasa de crecimiento anual de estudiantes, docentes con nombramiento y general (con y sin nombramiento) y de centros educativos del Sistema de E.I.B en todos los niveles, entre los años 2003-2010 y con proyecciones hasta el 2017.
48	Proyecciones	Digital Excel	4	La hoja de cálculo muestra Estadísticas de los alumnos del nivel básico de la Jurisdicción Intercultural Bilingüe del país, entre 1989 al 2010.
49	Proyecciones de tasas y demandas en el Sistema E.I.B. Educación media	Digital Excel	4	La hoja de cálculo muestra la tasa de crecimiento anual de estudiantes, docentes con nombramiento y general (con y sin nombramiento) y de centros educativos del Sistema de E.I.B en el nivel de educación media, entre los años 2003-2010 y con proyecciones hasta el 2017.
50	Proyecciones de tasas y demandas en el Sistema E.I.B. Bachillerato - básica	Digital Excel	4	La hoja de cálculo muestra la tasa de crecimiento anual de estudiantes, docentes con nombramiento y general (con y sin nombramiento) y de centros educativos del Sistema de E.I.B en el nivel de educación media, entre los años 2003-2010 y con proyecciones hasta el 2017.
51	Distrito de Educación Intercultural Bilingüe de las Nacionalidades de Pastaza. Modelo de Gestión Educativa	Digital Word	41	El documento define el orgánico estructural de la Dirección Distrital de Educación Intercultural Bilingüe de Pastaza, con sus distritos y circuitos conformados: Un distrito del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe de las nacionalidades Kichwa, Shuar, Shiwiar y Andoas, con quince (15) circuitos

				Interculturales Bilingües.
52	Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe de Tungurahua.	Digital Word	15	EL documento presenta la Propuesta para la conformación de circuitos interculturales bilingües, conformado por siete redes.
53	Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe de Chimborazo	Digital Excel	1	La hoja de cálculo muestra información estadística de las instituciones educativas distribuidas en 21 circuitos.
54	Nacionalidad Achuar del Ecuador	Digital PPT	1	La lámina presentada contiene un mapa de la Nacionalidad Achuar del Ecuador - NAE, donde se marcan 8 circuitos para el nuevo modelo educativo 2010.
55	Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe de Chimborazo	Digital PPT	23	La presentación refiere a la Conformación de Distritos y circuitos de la Educación Intercultural Bilingüe de la Provincia de Chimborazo, presentada en PPT.
56	Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe de Chimborazo. 2011	Digital Word	10	El documento presenta la Fundamentación técnica para la estructuración de distritos y circuitos educativos interculturales bilingües.
57	Dirección de Educación Intercultural Bilingüe de la Nacionalidad Achuar, Pastaza, 2011	Digital Word	9	El documento presenta la Propuesta de funcionamiento de la Dirección distrital y circuitos de centros educativos comunitarios bilingües de la nacionalidad Achuar. Se propone formar un distrito con sede en la ciudad de Puyo y ocho (8) circuitos, cuatro (4) en Pastaza y cuatro (4) en Morona Santiago, detallado en el orgánico estructural.
58	Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe de Cotopaxi	Digital excel	7	La hoja de cálculo muestra información estadística de las instituciones educativas distribuidas por cantones, la que incluye Sigchos. PILOTO.
59	Propuesta para la Conformación de Circuitos Interculturales Bilingües en la provincia de Cotopaxi	Digital PPT	5	Las cinco láminas la fundamentación jurídica y reseña histórica concerniente a educación intercultural bilingüe, y dos mapas de la provincia.
60	Dirección de Educación Intercultural Bilingüe de la Nacionalidad Zapara del Ecuador	Digital Word	30	El documento presenta el Modelo de Gestión Educativa de la Nacionalidad Sapara del Ecuador. La zona de influencia del circuito Intercultural bilingüe de la Nacionalidad Sapara,

				abarca las parroquias Sarayaku y Río Tigre, correspondientes al cantón Pastaza, en el centro de la Amazonía, al Sur Este de la provincia de Pastaza asentados en las comunidades, Llanchara Cocha, Muricha Arimamu, Masaramu, Cuya Cocha, Chuya Yaku, Pindu Yaku, Shiona, Tikirika Suraka, Imatiña Katirika, Balsaura, Wiririma, Atatakuinjia, Espejo, Amazonas, Garzayaku, Pumayaku, Lupuna, en los ríos Conambo y Pindu Yaku, donde solo se puede acceder en transporte aéreo. Cuenta con 12 CECIB centros educativos comunitarios interculturales bilingües.
61	Tabla circuitos	Digital Excel	2	Circuitos Administrativos a nivel nacional.
62	Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe de Tungurahua	Digital word	15	El documento contiene la Propuesta para la conformación de Circuitos Interculturales Bilingües en Tungurahua. Comprende 65 comunidades indígenas donde funcionan 66 planteles educativos de los niveles pre-primario, primario y medio; mediante el programa de alfabetización se atiende a 40 comunidades indígenas y campesinas de los diferentes cantones de la provincia. Estos planteles funcionan de manera descentralizada mediante las siete redes de centros educativos interculturales bilingües R-CECIB: Chibuleo, Tamboloma, Llangahua, Manzanapamba, Ana María Torres, Ambayata y Casahuala. Las redes con mayor población escolar son Chibuleo, Tamboloma y Casahuala.
63	Carpeta Estrategia construcción de Estado Plurinacional	Digital word	2	El documento, sin fecha ni referencia de autor, presenta 9 recomendaciones en torno a la estrategia de un Estado Plurinacional, desde diversos factores sociales. (En otro archivo se indica que son ideas discutidas con algunos dirigentes indígenas: Correo de Freddy Grefa, Subsecretario Zonal Centro Norte SENPLADES).

64		Digital word	2	Ayuda memoria: Construcción del Estado plurinacional. Abril 2012. Temas tratados: Territorialidad y Circunscripciones; Educación Intercultural Bilingüe; Salud intercultural.
65		Digital excel	1	La hoja electrónica contiene estadísticas por provincias sobre consultas médicas. 2010. MSP.
66	SENPLADES: Indicadores para la estrategia plurinacional	Digital excel	31	La hoja electrónica contiene una lista de indicadores para la estrategia nacional y pestañas con la respectiva información, del 2007 al 2011.
67	Propuesta Estrategia hacia la construcción del Estado Plurinacional 35. Marzo 2012	Digital word	35	El documento, en su versión de borrador, presenta: i) Apuntes conceptuales, ii) Elementos de una estrategia de construcción del Estado Plurinacional e Intercultural.
68	Educación Intercultural Bilingüe	Digital excel	20	La hoja electrónica muestra Estadística del nivel básico, estudiantes, Centros Educativos Intercultural Bilingüe y Personal Docente, según Direcciones provinciales y de las Nacionalidades del año lectivo 2009-2010, del sistema E.I.B., en resumen y desagregada por nacionalidad.
69	Educación Intercultural Bilingüe	Digital excel	16	La hoja electrónica contiene Estadística General de los estudiantes de Educación básica del Año lectivo de 2009- 2010, Régimen Costa y Sierra.
70	Educación Intercultural Bilingüe	Digital excel	3	Estadística de todos los niveles educativos del sistema de educación intercultural bilingüe del año lectivo 2011-2012, según nacionalidades por provincias; CECIBS y docentes.
71	Educación Intercultural Bilingüe	Digital excel	4	Estadística por nacionalidades del sistema de educación intercultural bilingüe del año lectivo 2011-2012, según nacionalidades por provincias; estudiantes, CECIBS y docentes.
72	Unesco - Ministerio Coordinador del Patrimonio. Bayardo Tobar. "Batería de Indicadores de la Cultura para el Desarrollo".	Digital word	20	Constituye el informe final. En la primera se cumplieron dos objetivos: visibilizar y valorar los esfuerzos realizados a nivel nacional en materia de políticas e información cultural y, iniciar un diálogo interinstitucional, entre

				<p>actores culturales y de desarrollo. Sobre la recolección de información se construyeron los indicadores de las 6 dimensiones pendientes que conforman la Batería de Indicadores Culturales para el Desarrollo. En la segunda fase de prueba se pone énfasis en la exploración de las posibilidades de identificar indicadores adecuados para las actuales o nuevas dimensiones (Salud, ambiente, etc.) que permitan medir de mejor manera tanto el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir como de los ODM. Los 3 ejes principales de la Batería de Indicadores son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La cultura como un sector de actividad económica: Economía 2. La cultura como una serie de recursos que agregan valor a las intervenciones de desarrollo y aumenta su impacto: Participación y Cohesión Social, Patrimonio e Igualdad de Género 3. La cultura como un marco sostenible para la cohesión social y la paz, indispensable para el desarrollo humano: Educación, Comunicación Social y Gobernanza.
73	Mapas	Digital PPT	4	Se presentan 4 láminas, con mapas y estadísticas sobre prevalencia de tuberculosis y malaria en el país.
74	SENPLADES. Abril 2012. Estrategia Construcción Estado Plurinacional	Digital PPT	36	<p>El documento sintetiza:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Antecedentes y Justificación 2. Objetivos de la Estrategia para la construcción Estado Plurinacional 3. Ejes prioritarios 4. Lineamientos de políticas 5. Hoja de ruta
75	SENPLADES. Abril 2012. Estrategia Construcción Estado Plurinacional	Digital PPT	15	Documento borrador de la Estrategia Construcción del Estado Plurinacional

76	“Plan de Fomento del acceso de tierras a los productores familiares en el Ecuador: Plan Tierras y Territorios”	Digital word	7	El documento constituye una síntesis del Informe 2010, “Monitoreo de Políticas de Redistribución de Tierra Estatal y el Derecho a la Alimentación de posesionarios”, realizado por un equipo de trabajo de la Fundación FIAN Ecuador y la Organización Tierra y Vida de la CEDOCUT. Realizado por la Universidad Andina de Quito. Se considera de utilidad la información del documento por el tema central al que alude, esto es, el del acceso a la redistribución de tierra. Una de las principales líneas de acción propuestas por la CONAIE en sus diferentes agendas políticas.
77	Plan Tierras. Marzo 2011	Digital PDF	6	Tríptico del Plan Tierras.
78	SENPLADES. 2012. Enfoque integral para la implementación	Digital: PPT	19	La presentación constituye una síntesis de las estrategias para la implementación de servicios a nivel distrital, con un enfoque integral, y que constituye un material de apoyo para las reuniones intersectoriales.
79	SENPLADES. 2012. Estrategia "El Estado en los Territorios"	Digital: PPT	16	La presentación constituye un material de trabajo para procesos inductivos y constructivos. Contiene: justificación, enfoque conceptual de la estrategia, componentes y hoja de ruta.
80	SENPLADES. 2012. Costos para salir del subdesarrollo	Digital: PPT	133	El documento es la presentación final del compromiso SIGOB "Costos para salir del subdesarrollo", presentado al presidente de la República el 24 de febrero de 2012, mostrando estado actual de cobertura de servicios, déficit de servicios y estimación de costos.
81	SENPLADES. Agosto 2012. Democratización del Estado - Cambio institucional	Digital: PPT	55	La presentación contiene: Cambio Institucional: marco general; Proceso de reforma institucional y desconcentración; Ejecutivo en el territorio; Desconcentración Administrativa - Financiera; Costo – Beneficio; Metas. Parte de la premisa que para lograr estos cambios es necesario construir un nuevo Estado, mostrando en organigramas el modelo de nueva estructura de la Función Ejecutiva, el modelo de

				planificación, las tipologías de desconcentración.
82	SENPLADES. 2012. Matriz de déficit de distritos pilotos	Digital excel	3	La hoja electrónica presenta el déficit de servicios en los tres distritos piloto: Sigchos, Joya de los Sachas y Jama-Pedernales
83	Carpeta Tierra y Territorios	Digital excel	1	La hoja electrónica muestra información de territorios ancestrales legalizados entre 2007 y 2011, en la Amazonía
84		Digital excel	2	La hoja electrónica muestra información de territorios ancestrales legalizados entre 2007 y 2011, y comunidades legalizadas en Loreto
85		Digital word	4	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca. El documento presenta el "Plan de fomento del acceso de tierras a los productores familiares en el Ecuador" - PLAN TIERRAS. Y, tablas de territorios legalizados y entregados en 2011.
86		Digital word	11	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca. El documento presenta la Estrategia U.T.A.C Plan Tierras 2011, cuyo objetivo estratégico es "Fomentar la participación de las bases sociales en la titulación y manejo de su territorio de posesión ancestral, garantizando la propiedad comunal frente a los intereses particulares".
87		Digital word	11	Documento referente / similar al 86.
88		Digital excel	2	La hoja electrónica muestra estadísticas de predios entregados - Plan Tierras.
89		Digital PPT	3	Se presentan tres láminas con gráficos sobre la situación actual de tierras y territorios ancestrales.
90	SENPLADES - GIZ. 2012. Propuesta de Categorías y desagregación Políticas de Igualdad. INTERCULTURALIDAD (Pueblos y Nacionalidades)	Digital PDF	35	El documento presenta en una matriz una Propuesta de catálogo de políticas de igualdad de pueblos y nacionalidades.

91	Propuesta para la operación de los Consejos Nacionales para la Igualdad. 15 agosto 2012	Digital word	12	En el documento se realiza un análisis situacional de la operación de los Consejo Nacionales para la Igualdad, se propone la estructura de la Secretaría Técnica, así como la propuesta de conformación de los Consejos para la Igualdad.
92	SENPLADES. 2012. Diagrama: Implementación Integral de Distritos	Impreso: Diagrama	1	El Diagrama muestra el proceso de Implementación Integral de Distritos, en sus fases de: Diseño, Implementación, Seguimiento y Control, Evaluación.
93	SENPLADES. 2012. Diagrama: Sistematización y Diseño del Sistema de Gestión para la Prestación de Servicios del Buen Vivir	Impreso: Diagrama	1	El Diagrama presenta el proceso de sistematización y diseño del Sistema de Gestión a modo de seguimiento. Contiene elementos de: objetivos, insumos elaborados, Herramientas metodológicas a mejorar, fases y productos.
94	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca. Plan Tierra y Territorios. 2009	Digital PPT	13	Propuesta cuyo objetivo es "Alcanzar una estructura de tenencia y uso de la tierra que garantice la sostenibilidad, la inclusión y la productividad, con el fin de propender hacia la soberanía alimentaria".
95	SENPLADES, 2012. Enfoque Integral para la implementación del Modelo de prestación de servicios	Digital PPT	12	La presentación resume conceptual y operativamente el enfoque para la implementación del Modelo de prestación de servicios en los tres Distritos piloto: Joya de los Sachas, Jama-Pedernales y Sigchos. Contiene: objetivos, principios, integración de la propuesta, tipo de servicio por Entidad, articulación entre actores, productos para cada sector
96	SENPLADES. s/f. Copia de matriz de seguimiento y monitoreo a la aplicación de ECP	Digital: excel	5	La hoja electrónica contiene pestañas diferenciadas para realizar seguimiento a las acciones desarrolladas intersectorialmente entre: MINEDUC, MIES, MSP, acciones que aplican por grupos etarios; y, Instructivo Matriz de Seguimiento a Productos y/o Servicios Intersectoriales del Proceso de Implementación " El Estado a Tu Lado "
97	SENPLADES. s/f. Copia de matriz de seguimiento y monitoreo a la	Digital: excel	5	La hoja electrónica contiene pestañas diferenciadas para realizar seguimiento a las acciones desarrolladas

	aplicación de ECP – Sigsig			intersectorialmente entre: MINEDUC, MIES, MSP, acciones que aplican; y, el Instructivo de llenado de la matriz de seguimiento a productos y/o servicios de la ECP - Institucionales
98	SENPLADES. s/f. Copia de matriz de seguimiento y monitoreo a la aplicación de ECP	Digital: excel	3	La hoja electrónica contiene pestañas diferenciadas para realizar seguimiento a las acciones desarrolladas intersectorialmente entre: MINEDUC, MIES, MSP, acciones que aplican por grupos etarios.
99	SENPLADES. s/f. Cronograma preliminar de acciones interinstitucionales ECP	Digital: excel	1	La hoja electrónica contiene el cronograma de acciones del MSP, identificando los servicios y productos que brindarán, programas y actividades intersectoriales (MIES y MINEDUC), responsables, materiales, tiempos, definidos para diversas acciones
100	SENPLADES. s/f. Informe de resultados ECP 2011	Digital: word	5	El documento contiene el informe del MSP de "Implementación de la estrategia de la ECP - Informe de resultados septiembre a diciembre de 2011, en el Distrito Piloto Sigsig.
101	SENPLADES. s/f. Informe de resultados ECP 2011	Digital: Word	6	El archivo es un duplicado del documento anterior.
102	SENPLADES. s/f. Matriz de interacciones Sigsig (ECP)	Digital: excel	1	La hoja electrónica muestra interacciones por producto y servicio, por grupo etario (MSP, MIES, MINEDUC).
103	SENPLADES. s/f. Matriz de interacciones Sigsig (ECP)	Digital: excel	1	El archivo es un duplicado del anterior archivo.
104	SENPLADES. s/f. Matriz de Seguimiento Intersectorial del Proceso El Estado a Tu Lado por ciclos de vida	Digital: excel	3	La hoja electrónica contiene las matrices para seguimiento de las acciones desarrolladas en el marco de la implementación de las ECP, para: MIES, MINEDUC, MSP
105	SENPLADES. s/f. Matriz intersectorial MSP	Digital: excel	1	La hoja electrónica contiene el cronograma de acciones del MSP, identificando los servicios y productos que brindarán, programas y actividades intersectoriales (MIES y MINEDUC), responsables, materiales, tiempos, definidos para diversas acciones

106	SENPLADES. 2011. Presentación “Estrategia de Corto Plazo”. Implementación de procesos de cambio institucional y desconcentración	Digital: PPT	17	La presentación sintetiza los pasos metodológicos a seguir para la implementación de las ECP: objetivos, metas, territorios de intervención, descripción de las ECP, beneficios, entidades participantes, servicios y productos, metodología, modelo de gestión, resultados esperados, fases, hoja de ruta, cronograma, participación de autoridades en lanzamiento, requerimientos.
108	SENPLADES. 2012. Mapa segundo grupo intervención	Digital: JPEG	1	El documento contiene un mapa en el que se desatacan los distritos correspondientes al segundo grupo de intervención.
109	SENPLADES. 2012. Materiales entregados a la consultora	Digital: word	1	Corresponde al listado de documentos que SENPLADES entrega a la consultora.
110	SENPLADES. 2012. Informe de déficit de establecimientos	Digital: word	9	El 27 de junio de 2012 mediante Oficio Nro. SENPLADES-SGDE-2012-0129-OF, se solicitó a cada una de las instituciones participantes en el compromiso SIGOB “Costos para salir del subdesarrollo” actualizar la información de la oferta ideal y el déficit de los 3 distritos para dar viabilidad a la disposición presidencial de “Implementación Integral de Distritos y Circuitos”. El documento presenta esa actualización.
111	SENPLADES 2012. Modelo de prestación de servicios	Digital: word	2	Se realiza una aproximación a la conceptualización de lo que es un modelo de prestación de servicios
112	SENPLADES 2012. Modelo de prestación de servicios	Digital: PPT	43	En el documento se presenta la conceptualización del modelo de prestación de servicios, que en última instancia lleva a un sistema de gestión en la prestación de servicios.
113	SENPLADES 2012. Mapa	Digital: JPEG	1	Mapa que muestra la distribución de zonas
114	SENPLADES 2011. Recuperación del estado para el Buen Vivir	Digital: word	40	El documento recupera la experiencia ecuatoriana de transformación del Estado, identificando los avances y desafíos en este proceso, proponiendo la nueva estrategia de planificación y tipologías de desconcentración. Plantea

				la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural como un cambio de trascendencia para el país.
115	SENPLADES 2011. Reforma democrática del estado	Digital: PDF	40	El documento plantea el "Rediseño De La Función Ejecutiva: de las Carteras de Estado y su Modelo de Gestión, y de la Organización Territorial". Contiene: Justificación; Enfoque de la propuesta; Diagnóstico: Estado mínimo y caos institucional; Estructura Orgánica del Sector Público 2007; Principios de la Reforma del Estado; Estructura del Estado según nueva constitución; Diferenciación Funcional y Elementos Estructurales dentro de la Función Ejecutiva; Reformas en el Ámbito Estructural de la Función Ejecutiva; Matriz de diferenciación funcional; Reformas en el Ámbito Estructural de las Carteras de Estado; Gestión Estatal Desconcentrada y Descentralizada; Tipología de la Desconcentración; Regionalización; Anexo; Glosario de Términos Instituciones; Glosario de Términos Funciones.
116	SENPLADES 2011. El Estado a tu lado	Digital multimedia	21	La presentación contiene: 1) niveles de organización territorial (niveles desconcentrados, principios y objetivos; criterios técnicos para la conformación; proceso de conformación; beneficios). 2) Costos para alcanzar el buen vivir en los territorios (objetivos el estudio; alcances y metas; resultados; cobertura de servicios; servicios desconcentrados en el territorio)
117	SENPLADES 2011. TDR Consultoría	Digital: word	12	Términos de referencia para la contratación de consultoría complementaria al proceso de implementación. El objetivo es "Sistematización y diseño del sistema de gestión para la prestación de servicios públicos del buen vivir".
118	SENPLADES 2011. Flujograma	Digital: PDF	1	El flujograma muestra el proceso de diseño y aplicación del sistema gestión para prestación de servicios públicos del buen vivir

119	SENPLADES-GIZ. 2012. Propuesta de categorías y desagregación. Políticas de Igualdad. Interculturalidad	Digital PDF	35	El documento constituye un Insumo para la Planificación Institucional, la Formulación e Implementación de Políticas Públicas, y específicamente se enmarca en el proceso de construcción de un Catálogo Presupuestario de Igualdad de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador.
120	Educación Intercultural Bilingüe	Digital word y excel	103	Conjunto de cinco documentos sobre educación intercultural bilingüe de la provincia de Pastaza y Tungurahua (Modelo de gestión educativa y circuitos educativos)
121	SENPLADES: 2010. Sistema de educación, capacitación y formación	Digital PPT	21	El documento caracteriza los diversos niveles de la educación ecuatoriana, recoge el marco normativo y propone el sistema educativo
122	SENPLADES. 2012. Matriz de competencia del Ministerio de educación	Digital Excel	1	En una matriz de doble entrada, se presentan las competencias del MINEDUC, en correspondencia con los niveles de planificación.
123	Ministerio de Educación. 2010. Agenda para la transformación educativa.	Digital multimedia	134	El documento se presenta desde cuatro ejes: i) Revalorización de la educación pública; ii) Escuelas de calidad para el buen vivir; iii) Una nueva institucionalización; iv) Recuperación del cuerpo docente. En cada eje se muestran los avances y los pendientes, de 2010 y con proyección al 2013, en todos los niveles educativos
124	Ministerio de Educación. 2010. Estándares de calidad educativa	Digital PDF	32	El documento constituye una propuesta de estándares de calidad educativa, para los niveles 1, 2 y 3. Entre otros contenidos, se propone: (1) qué entendemos por calidad de la educación; (2) qué son los estándares de calidad educativa; (3) qué tipo de estándares está desarrollando el Ministerio de Educación; (4) para qué sirven los estándares; y (5) por qué necesitamos estándares en Ecuador. Se indican estándares de aprendizaje que se usan.
125	MICS. Ministerio de Coordinación de Seguridad. Oficio	Digital PDF	1	El oficio, dirigido a SENPLADES, refiere a la actualización de datos para el estudio "Costos para salir del subdesarrollo"

126	MICS. Ministerio de Coordinación de Seguridad. Informe actualizado	Digital PDF	20	El documento contiene información actualizada para el estudio "Costos para salir del subdesarrollo".
127	MIES. 2012. Bases para informe de costos	Digital: excel	6	En seis pestañas, la hoja electrónica despliega los servicios que el MIES brinda a nivel nacional, y establece las brechas en la oferta de los servicios y la estimación de costos para 2013
128	MIES. 2012. Informe costos para salir del subdesarrollo	Digital: word	16	El documento actualiza la información de costos, definiendo estándares de calidad por servicio a nivel de territorio
129	MIES. 2012. Oficio Informe costos para salir del subdesarrollo	Digital PDF	17	Corresponde al mismo informe actualizado de definición de costos para salir del subdesarrollo, enviado a la SENPLADES por el MIES, con oficio y en versión PDF
130	MININTER. 2012. Matriz de costos	Digital: excel	1	La hoja electrónica establece los costos de servicios (infraestructura) para los tres pilotos, a nivel de primer anillo, llegando inclusive definirlo a nivel de circuito y subcircuito. Sin embargo, lleva un comentario: *La oferta actual no cumple con los estándares del Modelo, por lo tanto, no se tiene remodelación.
140	MINEDUC. 2012. Estadísticas estado situacional	Digital: excel	2	La hoja electrónica muestra el estado de cobertura a nivel nacional de las instituciones educativas (infraestructura, docentes, estudiantes), estableciendo estimación de costos
141	MINEDUC.2012. Informe costos para salir del subdesarrollo	Digital: word	20	El documento actualiza la información del informe para salir del subdesarrollo. Define estándares y costos finales
142	MINEDUC.2012. Propuestas infraestructura educativa	Digital PPT	24	El documento presenta los esquemas de los diversos tipos de infraestructura educativa propuesto para cada tipo, A, B, C, D.
143	MINEDUC. 2012. Oficio Informe costos	Digital PDF	1	Oficio del MINEDUC de entrega a la SENPLADES del documento de costos para salir del subdesarrollo
144	MSP. 2012. Oficio SENPLADES	Digital PDF	4	Oficio de SENPLADES dirigido a las diferentes entidades del Ejecutivo, solicitando informe de costos para salir del subdesarrollo, con los criterios que deben incluir.

145	MSP. 2012. Matriz licenciamiento óptimo	Digital Excel	11	En la hoja electrónica se establecen las necesidades de los diversos servicios que brinda el MSP, definidos los tipos de centros, personal, estándares
146	MSP. 2012. Informe final costos para salir del subdesarrollo	Digital word	17	El documento contiene el informe actualizado de costos para salir del subdesarrollo., considerando la oferta actual y la ideal, para determinar el déficit; contiene estándares
147	MSP. 2012. Matrices primer y segundo nivel	Digital excel	2	La hoja electrónica contiene costos de los servicios e infraestructura del ministerio para el primer y segundo nivel
148	SNGR. 2012. Estimación de costos	Digital excel	1	La hoja electrónica presenta la estimación de costos para servicios e infraestructura
149	SNGR. 2012. Informe de costos para salir del subdesarrollo	Digital word	33	Se identifican las necesidades de operación, insumos y personal, déficit sobre la base de estándares y costos.
150	SENPLADES. 2012. Expediente Jama Pedernales	Digital word	27	El documento contiene una caracterización del distrito, la oferta actual, ideal y déficit de servicios por entidad de Ejecutivo, costos y evaluación de las ECP
151	SENPLADES. 2012. Expediente Joya de los Sachas	Digital word	33	El documento contiene una caracterización del distrito, la oferta actual, ideal y déficit de servicios por entidad de Ejecutivo, costos y evaluación de las ECP
152	SENPLADES. 2012. Expediente Sigchos	Digital word	28	El documento contiene una caracterización del distrito, la oferta actual, ideal y déficit de servicios por entidad de Ejecutivo, costos y evaluación de las ECP
153	SENPLADES. Consultoría Jaime Carrasco. Prototipo para el levantamiento de información	Video tutorial	7	La carpeta contiene 7 videos tutoriales sobre el sistema de monitoreo a la implementación de la desconcentración.
154		Digital Excel	44	Carpeta que contiene información sobre el estado de los servicios de 8 zonas, para alimentar la plataforma de monitoreo.
155	SENPLADES. 2012. Consultoría Jaime Carrasco. Herramienta informática	Digital PPT	12	El documento contiene en síntesis el diseño de la herramienta informática para el proceso de seguimiento - monitoreo del proceso de la desconcentración.
156		Digital PDF	25	El documento contiene el diseño de la herramienta informática para el proceso de seguimiento - monitoreo del proceso

				de la desconcentración
157	SENPLADES. 2012. Presentación enfoque integral para la implementación de servicios	Digital PPT	31	El documento constituye una ayuda pedagógica para presentaciones, la cual contiene el enfoque integral para la prestación de servicios para el buen vivir. Recoge los antecedentes, los avances, los hitos y las actividades pendientes.
158	Proyecto “Implementación Integral de Distritos y Circuitos Administrativos de Planificación para el Buen Vivir”	Documento físico	120	Es el documento del proyecto integral para la calificación por parte de SENPALDES como proyecto emblemático para financiamiento.
159	Presentación de inducción para los ministerios sectoriales	Digital PPT	50	Herramienta de presentación de los avances en torno a desconcentración utilizada por el equipo técnico de SENPLADES, 2011.